

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Vol. 7 No. 14, enero-junio 2018

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

Vol. 7 No. 14
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.353.094

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

latindex



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

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana Jaramillo*
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**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
Juan Carlos Geneyro, Universidad Nacional de Villa María
Oscar Madoery, Universidad Nacional de Rosario
María Elena Martínez, Universidad Nacional de La Plata
Silvina Pezzetta, Universidad de Buenos Aires
Diego Raus, Universidad Nacional de Lanús
Maximiliano Rey, Universidad de Buenos Aires
Cecilia Varela, Universidad de Buenos Aires
Gabriel Vommaro, Universidad Nacional de General Sarmiento

Staff de la Revista

Director *Carlos M. Vilas*

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*

Colaboradores *Sebastián Cruz Barbosa / Fernando Durán*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Director *Claudio Loiseau*

Equipo *Andrea Michel / Fátima Murphy Puppato*
Luciana Schiavi / Iñaki Bolón García / Cintia Baldo

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 peer 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

latindex



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.

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
André CORTEN,
Université de Quebec, 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
Alejandro ISLA,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Argentina
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. RAMIREZ LOPEZ,
Universidad Nacional Autónoma de México
Alexis ROMERO SALAZAR,
Universidad del Zulia, Venezuela
Guillermo SCHWEINHEIM,
Universidad Nacional de San Martín, Argentina
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)

Vol. 7 No. 14

enero-junio 2018

Presentación *pág. 236-238*

Carlos M. Vilas

Artículos

Marta Bekerman

y Anabel González Chiara, *pág. 239-264*

Limitantes a la inversión productiva como obstáculos al desarrollo. El caso de la Argentina

Constraints to productive investment as obstacles to development. The case of Argentina

Mariela Leones, Graciela S. Baruzzi,

Patricia Scorzo, Natalia Rivas, *pág. 265-295*

PISA 2015. ¿Cuáles fueron los aportes para la Argentina?

PISA 2015. What were its contributions to Argentina?

Celina Penchansky, Lucía Fuster Pravato,

Victoria Freire y Lucía Loewy, *pág. 297-321*

¿Prevenir, atender, erradicar? Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires 2015-2017.

Prevention, assistance, eradication? Public policies against gender-oriented violence in Buenos Aires City, 2015-2017

Andrea Ivana Gigena y Maite de Cea, *pág. 323-346*

Institucionalidad indígena/de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM

Gener/Indigenous Institutionalality and Public Policies addressed at Indigenous Women in Chile: the cases of CONADI and SERNAM

Federico Oesterheld, *pág. 347-365*

Los proyectos legislativos previsionales en Argentina y Chile durante el período 2005-2010.

Un estudio comparado

Legislative prospects for Social Security reform in Argentina and Chile. A comparative approach, 2005-2010

Alicia Lissidini e Inés Pousadela, *pág. 367-392*

El experimento uruguayo: actores políticos y sociales
en el proceso de regulación del cannabis

*The Uruguayan experiment: Political and social actors
in the process of cannabis regulation*

Gonzalo Olmedo, *pág. 393-414*

Aunando enfoques teóricos: el Enfoque de Derechos
y el Institutionalismo Centrado en Actores

*Putting Together Theoretical Approaches: The Human Rights
Approach and Actor-Centered Institutionalism*

Isidoro Felcman y Gustavo Blutman, *pág. 415-447*

La planificación estratégica participativa: Conceptos e
instrumentos para nuevos modelos de gestión pública

*Participative Strategic Planning: Concepts and tools for new
schemes of Public Management.*

Reseñas

Celia Lessa Kerstenetzky, *pág. 449-455*

El Estado de Bienestar social en la edad de la razón.

La reinención del Estado Social en el mundo contemporáneo.

Reseña de Valentina Pérez Padilla

Universidad de Buenos Aires

Gabriel Fuks; contribuciones de Alberto Toro

y Carlos Alberto Villalba, *pág. 457-463*

Tragedias de un Estado ausente:

de Iron Mountain a Time Warp

Reseña de Eduardo Barros

Universidad Nacional de Lanús

Reconocimientos, *pág. 464*

Pares evaluadores externos del volumen 7

(Nos 13 y 14) de la RPPP

Indicaciones a los autores, *pág. 465-468*

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

El contenido del presente número de la **RPPP** cubre un amplio espectro de temas y enfoques: análisis de políticas específicas (desarrollo económico, salud, educación, género), planteamientos teórico-metodológicos, en todos los casos conjugando análisis críticos y sugerencias de acciones públicas con articulación participativa.

El texto de Marta Beckerman y Anabel González Chiara analiza los obstáculos económicos, políticos e institucionales que se erigen en Argentina a la inversión productiva y su impacto negativo en el desarrollo, y plantea un conjunto de instrumentos vinculados a la intervención de los mercados y a la provisión de bienes públicos tomando en cuenta su interacción tanto a nivel horizontal como vertical. Una estrategia de desarrollo es necesariamente multidimensional y existe amplio consenso respecto del papel que juega en ella la educación. Como parte de la aceptación de los paquetes de recomendaciones de organizaciones multilaterales de crédito, Argentina adoptó desde hace algunos años el sistema de evaluación de la calidad de la educación pública basado en encuestas estandarizadas con el fin de definir políticas educativas a partir de sus resultados. El artículo de Leones, Baruzzi, Scorzo y Rivas lleva a cabo un cuidadoso y muy crítico análisis de la versión 2015 del programa PISA tanto en lo que respecta a sus aspectos teóricos, metodológicos, técnicos e ideológicos como a la plausibilidad de formular políticas eficaces a partir de sus resultados.

Políticas de género, de salud y de seguridad social, y sus recíprocas interacciones ocupan los siguientes cuatro artículos. El texto de Penschansky, Fuster Pravato, Freire y Loewy, investigadoras del Observatorio de Políticas Públicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, busca dar cuenta del estado de situación de la violencia de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las políticas públicas explícitas llevadas a cabo por el Gobierno de la ciudad para intervenir, prevenir y atender esta problemática. La investigación en que el artículo se basa permite a las autoras concluir que el GCABA realiza un tratamiento deficiente de la violencia de género en la medida en que plantea una perspectiva fundamentalmente de asistencia y de alcance limitado, y que las deficiencias presupuestarias –que son reales–, lejos de explicar esas limitaciones, son al contrario producto de ellas. En consecuencia las políticas públicas no resuelven el problema al que se intenta dar respuesta y dejan por fuera de su intervención distintas aristas que son constitutivas de la violencia de género. El tratamiento de las prácticas institucionales

referidas a los derechos de género intersecta, obviamente, con otras dimensiones del universo de derechos y de sujetos sociales e intervenciones públicas. Andrea Gigena analiza la relación entre la institucionalidad indígena y de género y las políticas públicas orientadas a mujeres-indígenas en dos reparticiones del Estado chileno. La autora contextualiza las condiciones de emergencia de la institucionalidad indígena y de género desde la recuperación democrática y reconoce en ellas varias etapas; analiza los tipos de políticas y programas públicos orientados a las mujeres indígenas que comenzaron a ejecutarse en la década de 1990 y la agenda pendiente para la presente etapa. Llama la atención sobre las dificultades que debe enfrentar la articulación de ambos enfoques –género y etnicidad– en las agencias estatales sobre las que dirige su mirada. El tema no es exclusivo de Chile y en este sentido Andrea Gigena contribuye con su trabajo a los estudios comparados de estas materias. Un aporte similar a los estudios comparados es el del artículo de Federico Oesterheld, que enfoca los proyectos previsionales impulsados ante sus respectivos parlamentos por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández (2007–2015) en Argentina y de Michelle Bachelet (2006–2010) en Chile y las estrategias parlamentarias impulsadas al efecto en el periodo 2005–2010.

En diciembre de 2013 Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular el cultivo, la posesión, venta y consumo de cannabis en todo su territorio, y en colocar al Estado en el centro del sistema de producción de la sustancia destinada al mercado. El estudio de Alicia Lissidini e Iné Pousadela da cuenta de esta singular innovación en materia de política pública mediante el análisis de roles, estrategias e interacciones entre actores sociales y políticos. El artículo destaca el liderazgo presidencial, la importancia del contexto partidario e institucional uruguayo, y particularmente de la disciplina partidaria, así como el rol desempeñado por una demanda preexistente, movilizadora y presente tanto en la sociedad civil como dentro del sistema político.

El N° 14 de la Revista se cierra con dos textos teóricos. Tomando como caso de examen el Programa PROGRESAR del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, Gonzalo Olmedo propone una articulación entre dos perspectivas de análisis de políticas públicas que generalmente se presentan como discordantes: el institucionalismo y el enfoque de derechos humanos. Finalmente Isidoro Felcman y Gustavo Blutman destacan la relevancia de la conjugación de la planificación estratégica en la Administración Pública y la participación de los actores involucrados en ésta. Este enfoque sostiene la centralidad del Estado en la vida social como garante del bien público, la generación de una visión compartida y la elaboración de un proyecto colectivo, y fortalece la probabilidad de que la planificación sea realmente estratégica, en el sentido que, puesto que su elaboración cuenta con la participación activa de los principales actores, mantenga su eficacia más allá de las alternancias gubernamentales.

A partir del presente número la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** adhiere a la Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanas, LatinREV, administrada por FLACSO, Argentina.

Carlos M. Vilas
Director, RPPP

Limitantes a la inversión productiva como obstáculo al desarrollo. El caso de la Argentina

Constraints to productive investment as obstacles to development. The case of Argentina

Marta Bekerman

Directora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES)
Facultad de Ciencias Económicas, UBA
marbekerman@gmail.com

Anabel González Chiara

Investigadora del Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES)
Facultad de Ciencias Económicas, UBA
anabel.gonzalez@fce.uba.ar

Resumen

El trabajo comienza por enfatizar el rol de la inversión productiva, no sólo para posibilitar la acumulación de factores, sino también como elemento central para lograr la generación y absorción de tecnología y lograr una transformación estructural que permita diversificar las exportaciones y reducir su concentración en productos primarios. A partir de allí intenta analizar cuáles son los obstáculos que limitan la expansión de las inversiones en el marco de las economías latinoamericanas, con particular referencia a la Argentina. Con tal fin toma en cuenta factores vinculados, por un lado, a las características de la estructura productiva y, por el otro, a aquellos derivados de políticas públicas inefectivas. En ese contexto se presenta a las políticas productivas como un instrumento clave para sortear los obstáculos que limitan la inversión, y se plantea un conjunto de instrumentos vinculados a la intervención de los mercados o a la provisión de bienes públicos tomando en cuenta su interacción tanto a nivel horizontal como vertical.

Palabras clave: política económica - desarrollo - inversiones - provisión de bienes públicos - Argentina.

Fecha de recepción:

6.2.18

Fecha de aceptación:

23.2.18

Abstract

This paper remarks the role of investment not only to allow the accumulation of productive factors, but also to promote the generation and absorption of technology to make possible a process of export diversification. Then, an analysis of which are the obstacles for the expansion of investments in the Latin American economies, with particular reference to the Argentina, is undertaken. It takes into account factors linked both to the characteristics or the productive structure and to the implementation of ineffective public policies. In that context productive policies are presented as a crucial instrument to counteract those obstacles and a set of instruments linked to market interventions and to the provision of public goods are introduced taking into account their interaction at the horizontal and vertical level

Key-words: *economic policy - economic development - investments - provision of public goods - Argentine.*

Introducción

El actual proceso de estancamiento en el precio de los commodities, la lenta reactivación de las economías del norte, la desaceleración de la economía china (uno de los principales socios comerciales de la región), son factores que, entre otros, establecen límites al crecimiento de los países de América del Sur. La región presenta ventajas comparativas en recursos naturales, fuertemente dependientes de los precios internacionales, mientras que son pocos los avances logrados en la diversificación de la matriz productiva y exportadora con el fin de reducir la dependencia externa y lograr un crecimiento sustentable a partir del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas.

La situación de los países emergentes que no pueden recurrir a mejorar su competitividad en base a bajos salarios ha sido calificada por distintos autores como la “trampa de los ingresos medios”. Se trata de países que enfrentan el reto de adoptar las reformas necesarias para incrementar la productividad vía inversiones en capital e innovaciones (Foxley y Sossdorf 2011). Aquellos que han logrado salir de la trampa, como es el caso de Corea del Sur, han basado su crecimiento en la “economía creativa” a partir de una convergencia de la ciencia y la tecnología con la industria y con una gran apuesta a la educación, a la innovación y a la I+D. A partir de ello, cabe preguntarse por qué los

países de la región no han logrado implementar reformas estructurales que incentiven la inversión tanto en capital físico como humano, de modo de poder asegurar un proceso de crecimiento sustentable y equitativo.

En ese contexto, este trabajo apuntará a evaluar los limitantes que actualmente enfrentan las economías latinoamericanas, con particular referencia a la Argentina, para desarrollar un proceso de transformación en favor de las actividades de mayor productividad y sofisticación tecnológica, así como para lograr un desplazamiento del empleo hacia ese tipo de actividades. Para ello se comenzará analizando el rol de la inversión productiva y la innovación, como ejes centrales para lograr dicha transformación (Sección I). En la Sección II se presentan las limitantes derivadas de las características que presenta la estructura productiva y los derivados de las políticas públicas. Luego (Sección III) se delimitan elementos de políticas que puedan promover las transformaciones señaladas, para finalmente presentar algunas conclusiones.

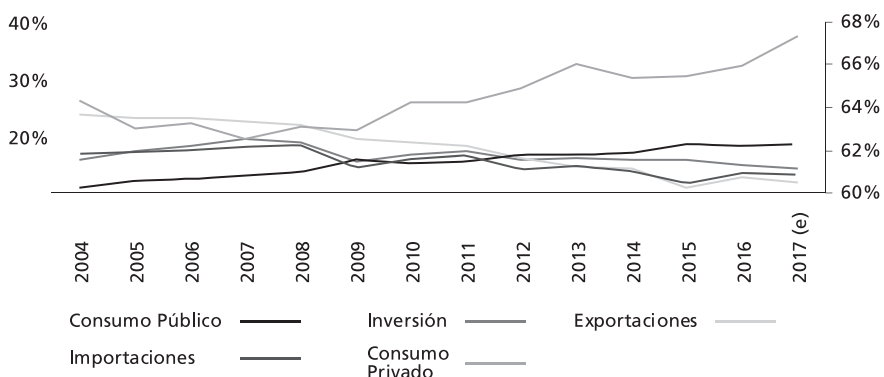
I. Inversión Productiva: variable central del desarrollo a largo plazo. La situación en la Argentina

Ante el avance en el proceso de globalización, la innovación y el avance tecnológico cobran cada vez más relevancia para insertarse en el mercado mundial a partir del desarrollo de ventajas competitivas dinámicas que permitan avanzar más allá de las exportaciones de materias primas sujetas, en general, a factores exógenos como el clima y los precios internacionales. Pero todo proceso de desarrollo dinámico requiere un sendero estable de inversiones productivas que haga posible la acumulación de factores y la generación y absorción de tecnología. Aquí hay que resaltar que, además de la inversión en capital físico (maquinaria, infraestructura, transporte, herramientas, etc.), es imprescindible la inversión en capital humano ligada a la generación y acumulación de conocimiento.

La falta de inversión no sólo puede limitar los procesos innovadores; en el corto plazo puede ser uno de los factores que contribuyan a la suba en el nivel general de precios. Es que, en una situación de expansión de la demanda agregada, si no se produce una adaptación de la oferta disponible ante la falta de inversión (FBCF),¹ los precios pueden incrementarse generando procesos inflacionarios. Es decir que pueden plantearse límites a la posibilidad de afrontar incrementos en los niveles de consumo. Esta situación pudo evidenciarse en Argentina durante los últimos años a partir de las diferentes tendencias que muestran el comportamiento del consumo y de la inversión. Como puede observarse en el Gráfico N°1, desde el año 2011 la inversión muestra un claro proceso de estancamiento en un contexto de fuerte crecimiento en el nivel del consumo. Es así que, a lo largo de la década, la participación del consumo privado dentro del PIB revela una fuerte tendencia positiva, mientras que la inversión creció en un primer período para luego mostrar un comportamiento levemente decreciente. En este caso podría señalarse

que la falta de inversiones limitó el incremento en la oferta de bienes y servicios, acorde al crecimiento del consumo privado; lo que contribuyó a motorizar un aumento en el nivel general de precios.

Gráfico N°1
Oferta y Demanda globales - como % del PBI -



Elaboración propia en base a datos de INDEC

Más allá del corto plazo, el déficit de inversiones e innovación puede acentuar una situación de dependencia tecnológica que contribuya a consolidar en el tiempo el déficit comercial en distintos sectores, como es el caso de insumos y bienes de capital. En la Argentina, mientras que hacia comienzos de los noventa la incidencia de maquinaria y equipos importados en el total invertido rondaba el 40%, hacia el período 2010-2012 dicha participación había superado el 60% (Castells et al. 2014). Según cálculos realizados por algunos autores, para garantizar que Argentina logre un crecimiento sostenible -en torno al 5%-, se necesita una tasa de inversión del 25% del PIB (Coremberg 2015); esto contrasta con niveles actuales de inversión, los que están en torno al 18%, según se observa en el Gráfico 1.

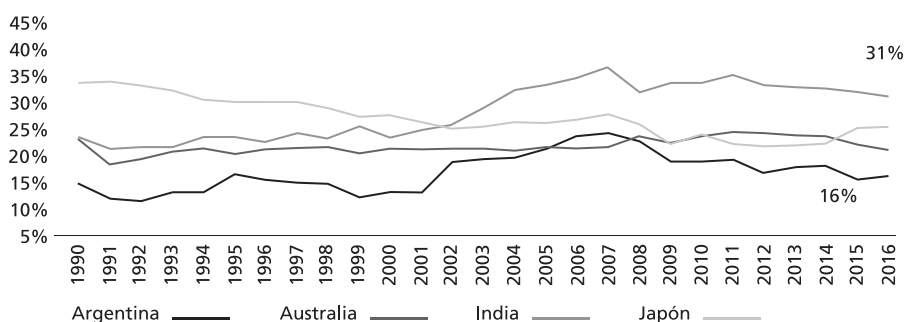
Esta situación se registra también en otros países de la región. Los niveles de inversión en Sudamérica han disminuido significativamente con el transcurso del tiempo, encontrándose actualmente cinco puntos porcentuales debajo de promedio mundial (WEO, 2016). La financiación de la formación bruta de capital depende fundamentalmente del nivel de ahorro, tanto interno como externo; no obstante, este último puede llegar a afectar el equilibrio de balanza de pagos. Asimismo, la tasa de ahorro interno muestra una tendencia descendente, por lo que la región continúa siendo una importadora neta de capital.

Por otro lado, en el Gráfico 2 se puede observar que en Argentina la participación del ahorro en el PBI se encuentra muy por debajo de otros países que han logrado un

sendero de crecimiento sostenido, como India y Japón. En este contexto cabe resaltar la importancia que tienen tanto el nivel de ahorro como su eficiente canalización, las posibilidades de inversión. En contextos inflacionarios que presentan tasas de interés negativas en términos reales, se producen desincentivos al ahorro en el mercado interno, lo que tiende a alentar la fuga de capitales. Pero los bajos niveles de ahorro e inversión pueden responder asimismo a causas más profundas que serán analizadas a continuación.

Gráfico N°2

Ahorro nacional bruto - como % del PBI -



Elaboración propia en base a datos WEO 05-2016

II. Factores Limitantes de la Inversión Productiva y de las Innovaciones.

En esta sección se analizará el conjunto de factores que puede actuar como limitante a la expansión de las innovaciones e inversiones, especialmente aquellas orientadas hacia el largo plazo. Los mismos serán clasificados como derivados de dos factores fundamentales: a) aquellos resultantes de las características que presenta la estructura económica y b) los derivados de políticas económicas ineficientes. Es indudable que ciertas características que presenta la estructura económica pueden condicionar o limitar las posibilidades de generar nuevas estrategias de transformación productiva. Sin embargo, esas características pueden ser gradualmente modificadas a partir de la implementación de políticas públicas bien direccionadas. A continuación, se abordarán ambos factores y la relación entre los mismos.

II A. Factores derivados de la Estructura Económica

II.A.1 Grado de concentración y extranjerización de la estructura productiva

La Argentina presenta una fuerte concentración y extranjerización de su estructura industrial. Al analizar el núcleo duro de empresas líderes en el país, se observa una

hegemonía del capital extranjero, situación que se ha consolidado durante la posconvertibilidad. En efecto, la cantidad de empresas extranjeras dentro la elite empresarial, constituida por las doscientas empresas más grandes del país, pasó de 99 en 2003 a 105 en 2012, alcanzando en este último año al 52% de los montos totales facturados por dicha cúpula empresarial.² Este aumento se dio especialmente en los sectores agroindustrial y de minería, así como en otros sectores vinculados a actividades comerciales y de servicios (Bekerman y Vázquez, 2016).³

Cuadro N°1

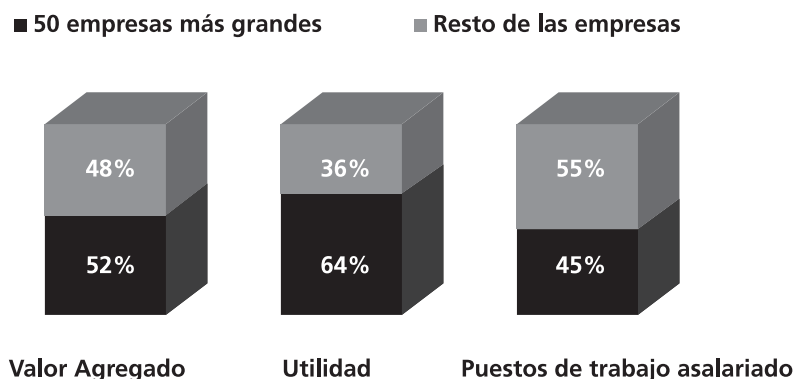
Participación de las Empresas Extranjeras en los montos de ventas de la elite empresarial por sector 2003 y 2012

Rama	2012	2003
Total de Sectores productores de bienes	52%	65%
Otros	44%	47%
Industria Automotriz	98%	100%
Maquinaria y Equipo	26%	88%
Metales comunes y elaboración	9%	0%
Minerales no metálicos	100%	15%
Químicos, caucho y plástico	86%	83%
Madera, papel, edición e impresión	57%	39%
Textiles y calzado	s.d.	50%
Minería	100%	100%
Petróleo y Gas	34%	96%
Actividades agroalimentarias	58%	58%

Fuente: Bekerman y Vázquez (2016)

Gráfico N°3

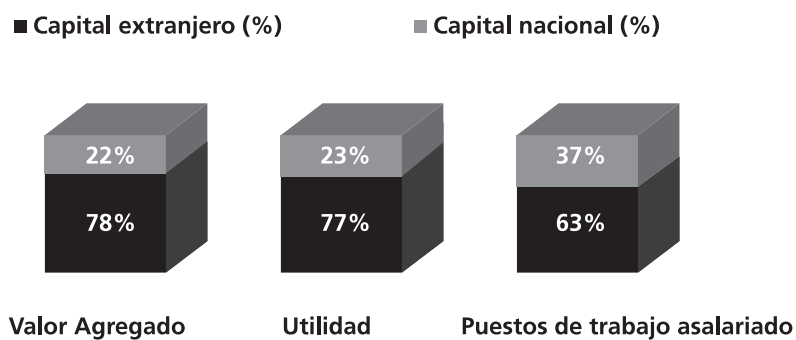
Grado de Concentración - base 200 empresas -



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC - 2013 -

Gráfico N°4

Grado de Extranjerización - base 200 empresas -



La elevada participación del capital extranjero dentro de la estructura productiva argentina puede generar restricciones a la inversión e innovación endógena. Esto puede originarse por diversas razones, entre las que se enumeran:

- *Balanza de Pagos*: desde el punto de vista del comportamiento de la cuenta corriente, el crecimiento sostenido del stock de IED puede llegar a afectar la sustentabilidad de las cuentas externas y de un proceso de expansión de la inversión. Durante la última década, el impacto positivo de la reducción de intereses por el pago

de la deuda externa se vio contrarrestado por un aumento dramático en el déficit de utilidades y dividendos, vinculados con el proceso de extranjerización (Bekerman y Vázquez, 2016).

- *Intereses de las casas matrices*: las filiales de firmas trasnacionales responden a los intereses de sus casas matrices que, por lo general, distan de reflejar las necesidades locales, y se dirigen hacia sectores o actividades que pueden limitar el desarrollo del país receptor. En las palabras de Ferrer (2014) “es difícil avanzar hacia la frontera tecnológica, en un sistema hegemónico de filiales, en el cual la actividad local no incluye la innovación de frontera”.
- *Trabas al desarrollo de las industrias nacionales*: cuando las decisiones de compra de insumos son tomadas a nivel global, las filiales de las grandes empresas extranjeras tienden a no generar eslabones productivos hacia atrás, sino que los importan. Esto hace que, por lo general, sean mucho más importadoras que el resto de las grandes empresas locales, lo que limita la inversión local en esos rubros. En consecuencia, no se producen derrames de conocimientos directos ni indirectos (tecnológicos y de proveedores) hacia las actividades locales, lo que trae aparejado un limitante hacia la innovación local.
- *Bienes monopólicos*: gran parte de las trasnacionales se insertan en los mercados locales con bienes monopólicos, con elevadas barreras (físicas e institucionales) a la entrada para otros productores que no cuentan con la escala o tecnología suficiente para contrarrestar el poder de mercado de dichas empresas.
- *Diferencial de precios*: En países como Argentina los sectores de bienes intermedios son los que mayor grado de concentración y poder de mercado presentan, lo que impacta en los precios de los insumos para el resto de las empresas. Esta situación se ve agravada en períodos de

inestabilidad macroeconómica o de alta inflación en donde pueden imponer un vector de precios relativos que aumente sus beneficios.

II.A.2. Heterogeneidad estructural

La economía argentina sufre la coexistencia de sectores económicos que presentan una fuerte diferenciación en los niveles de productividad, lo que se traduce en la existencia de una estructura social dispar y nos remite a un concepto clave de la teoría latinoamericana del desarrollo: el de heterogeneidad estructural (Pinto, 1976).

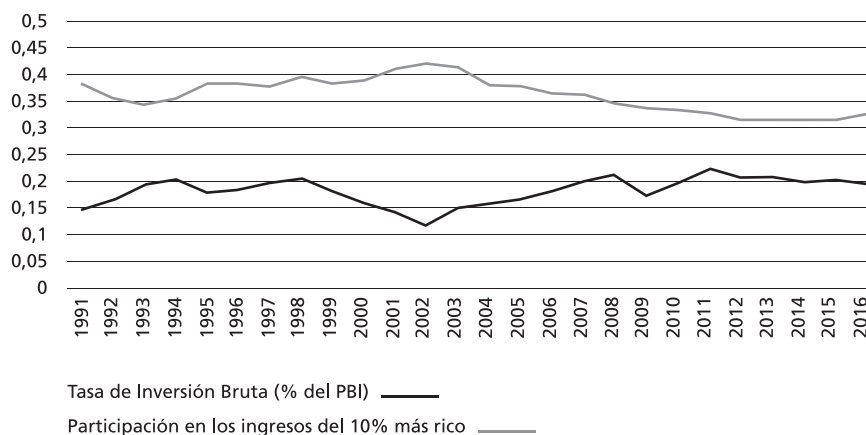
Las políticas de desregulación económica, liberalización financiera y apertura comercial que tuvieron lugar a partir de mediados de los años noventas –acompañadas por un tipo de cambio fijo en paridad con el dólar entre 1992 y 2002– han ampliado los diferenciales tecnológicos entre ramas de actividad y en el interior de cada una de ellas. Al mismo tiempo, generaron excedentes relativos de población “sobrante” provocan una mayor segmentación de los mercados de trabajo donde cobra fuerza el fenómeno de la informalidad (Cimoli, Primi y Pugno, 2006).

Esta realidad, que no resulta fácil de revertir, junto a una especialización exportadora sesgada a favor de la producción primaria, puede determinar que el tipo de cambio que asegura buenos niveles de competitividad para los productos primarios no sea el indicado para permitir el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas en otros sectores productivos y puede por lo tanto limitar el nivel de inversión en estos sectores.⁴ Por otra parte, la existencia de altos niveles de informalidad, a la vez que perjudica a la población involucrada (acceso a jubilaciones, a obra social, etc), le impide al Estado recaudar una parte significativa de recursos para financiarse, lo que limita su capacidad para proveer los incentivos y bienes públicos necesarios para promover la inversión y el crecimiento. Esto genera un círculo vicioso de estancamiento y de mayores niveles de presión tributaria con respecto a aquellos países que muestran menores grados de informalidad. Finalmente, la señalada segmentación de los mercados de trabajo, con la consiguiente desigualdad de ingresos y la existencia de elevados niveles de pobreza, limita la expansión del mercado interno acotando así los incentivos a la inversión y, como veremos en el punto siguiente, actúan como un obstáculo para la expansión del capital humano.⁵ Por eso, cuanto menor es la desigualdad en un país, mayor es la probabilidad de que sea innovador.

El impacto negativo de la desigualdad en la distribución del ingreso sobre la inversión puede ser observado en el Gráfico N° 5, que muestra una relación casi inversa entre la participación del 10% de la población con mayores ingresos y la tasa de inversión.

Gráfico No. 5

Evolución de la Tasa de Inversión y la Participación en el ingreso del 10% de la población con mayores ingresos - en porcentajes -



Fuente: elaboración propia en base a datos del INDEC y el Banco Mundial

II.A.3. Subinversión en Capital Humano

Una de las características sobresalientes de inversión en capital humano es su capacidad para generar beneficios a largo plazo, tanto para la persona (mejora de ingresos y satisfacciones personales) como para el resto de la sociedad, a partir del desarrollo de externalidades positivas por el beneficio social resultante del aumento del conocimiento y la productividad (Amsden 1994).

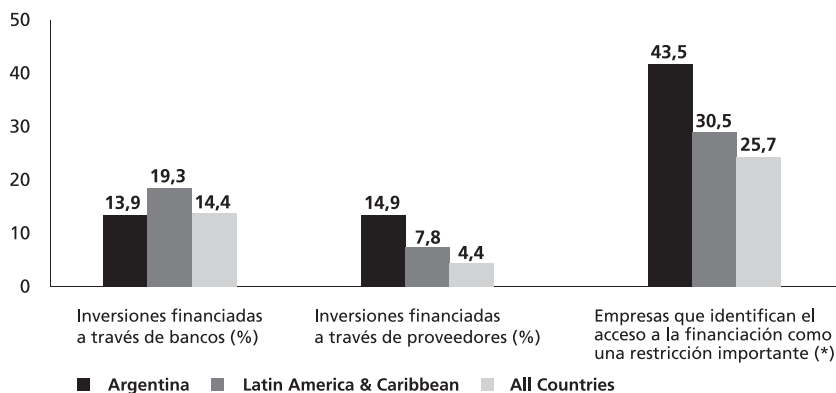
Por diversas circunstancias, el libre mercado tiende a propiciar una situación crónica de subinversión privada en capital humano. Las empresas son reacias a invertir en el desarrollo de competencias laborales debido al riesgo de perder al personal capacitado o aumentar el costo de retenerlo. Esto tiene lugar especialmente en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Pero, además de desalentar la generación de un beneficio social, esta realidad excluye de las oportunidades formativas a los grupos sociales de menores recursos. Particularmente es en las situaciones de desempleo, pobreza y marginación donde la subinversión en educación y desarrollo del capital humano ocurren con mayor frecuencia. Esta realidad adquiere un peso especial en el caso de la Argentina, dada la existencia de altos niveles de pobreza e informalidad.

II.A.4. Mercado financiero concentrado e incompleto

Otro de los motivos que impacta negativamente en la inversión del empresariado local se encuentra en la dificultad para financiar sus proyectos. Tal como señala Fanelli (2004) “la intermediación financiera es un insumo clave del crecimiento por sus efectos sobre la asignación y la acumulación de capital”. Los altos grados de concentración y otras fallas de mercado determinan que en los países latinoamericanos sean las grandes compañías las que se ven más beneficiadas por el acceso al crédito, ya que cuentan con mayores garantías y un alto grado de protección legal e institucional. En el caso de la Argentina, los datos del Banco Mundial (2010) señalan que el crédito interno al sector privado alcanza al 13,5 % del PIB, contra el 68% que presenta en Brasil. En este marco, se genera que en las empresas argentinas el financiamiento a través de proveedores sea superior al promedio tanto de América Latina como al del conjunto de los países. Esto lleva a que el 43% de las empresas encuentren el acceso al financiamiento como uno de los principales limitantes al crecimiento (Gráfico N° 6).

Gráfico N°6

Financiamiento empresarial - en porcentaje del total de empresas manufactureras a 2010 -

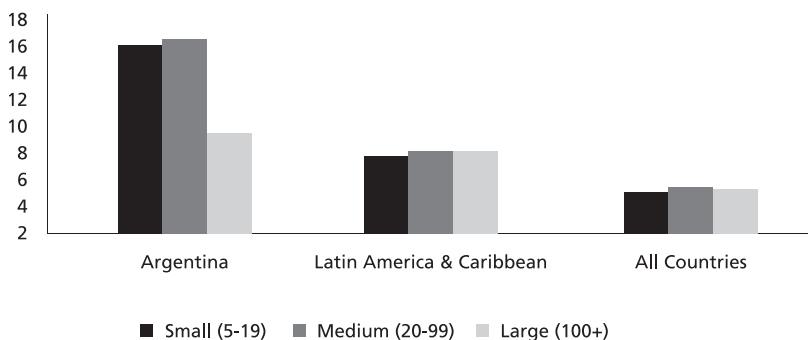


*elaboración propia en base a Enterprise Surveys - The World Bank, 2010.

En esta línea cabe resaltar que son las PyMEs las más afectadas por dicha problemática, ya que son las que recurren a financiarse en mayor medida a través de proveedores, en detrimento del sistema bancario (Gráficos N°s 6 y 7).

Gráfico N°7

Inversiones financiadas a través de proveedores - en porcentajes -



*elaboración propia en base a Enterprise Surveys - The World Bank, 2010.

Otra fuente de financiamiento para las empresas, además del sistema bancario, es el mercado de capitales. No obstante, a nivel local continúa siendo muy pequeño y fuertemente concentrado. Por otro lado, cabe resaltar que en contextos inestables los títulos de deuda pueden llegar a rendir, en promedio, más que las acciones, lo que impacta negativamente en el financiamiento empresarial. En esta línea, en contextos macroeconómicos inestables, con alto endeudamiento del sector público, la capacidad de inversión del sector privado se ve reducida. Es que en la medida en que se incrementa la deuda pública (a través de emisión de bonos), se limitan las posibilidades de endeudamiento del sector privado, lo que tiene un efecto negativo sobre la inversión (*crowding out*).

II.B Limitantes derivadas de las políticas económicas

Las políticas económicas, en cuanto dispositivos que formulan los gobiernos para conducir la economía de los países, se basan en la implementación de ciertas herramientas orientadas a alcanzar resultados económicos específicos que pueden ser de corto o largo plazo.

Lo más frecuente es encontrar enfoques limitados a la implementación de políticas de corto plazo, normalmente asociadas a medidas coyunturales como la reducción de la inflación. Sin embargo, se requieren medidas de mediano-largo plazo para lograr objetivos que se orienten a afectar la estructura económica de un país, como, por ejemplo, incentivar el desarrollo de sectores específicos de la economía, mejorar la distribución del ingreso, etc. Pero no siempre es posible realizar una separación temporal sobre el impacto de las políticas, dado que las medidas de corto plazo pueden tener un efecto en el largo y viceversa.

Es indudable que ciertas características que presenta la estructura económica, como las analizadas en la sección anterior, pueden condicionar las posibilidades de generar

estrategias de transformación productiva, limitando las posibilidades de innovación e incremento de productividad. Pero, en ese contexto, esa estructura puede ser modificada gradualmente a través de la correcta implementación de políticas públicas, especialmente de aquellas de carácter estructural. Una incorrecta aplicación de dichas políticas, no solo puede desincentivar a las inversiones productivas, como se analizará a continuación, sino también imposibilitar una transformación de la estructura productiva que promueva un sendero de crecimiento sustentable.

II.B.1.A Nivel Macroeconómico: Impacto de la inestabilidad

La volatilidad macroeconómica, así como los cambios frecuentes en las reglas de juego y en los precios relativos, y la consiguiente incertidumbre que generan, impactan negativamente en los comportamientos de inversión e innovación por parte del empresariado. “Cuando el entorno macroeconómico es volátil es muy difícil calcular el valor real que tendrá un contrato en el futuro” (Fanelli, 2004). Esta realidad produce conductas de “preferencias por la flexibilidad”, alejadas de una visión de mediano y largo plazo, que lleva a postergar proyectos de inversión de índole innovadora y, por lo tanto, impide la generación de transformaciones positivas en la estructura productiva (Katz-Bernat, 2013).

Por otro lado, en la medida en que las políticas de estabilización se vuelven cada vez más frecuentes (debido a los contextos de incertidumbre), son tomadas con menores grados de credibilidad y mayores niveles de cautela por parte de los agentes para adaptar sus conductas ante esas nuevas políticas. Asimismo, en contextos de alta incertidumbre, los riesgos de los proyectos de innovación y creación de tecnologías de punta son exponencialmente mayores que en economías más estables, por lo que la posibilidad de desarrollar un empresariado innovador se torna más difícil. La inestabilidad termina favoreciendo la inversión especulativa en detrimento de la productiva. Es por eso que aquellos países que tienen la capacidad de adaptar mejor las políticas macroeconómicas ante shocks exógenos, son los que tienen mayores posibilidades de asegurar un crecimiento sostenido.

II.B.2 A nivel meso-económico: falla del Estado en la generación de incentivos y en la provisión de bienes públicos

Las políticas mesoeconómicas cobran una gran importancia para el desarrollo económico, ya que brindan el contexto donde se pueden crear las condiciones básicas y necesarias que estimulen, no sólo la inversión e innovación, sino también la propia generación de un sector empresarial dinámico. Este sector no deja de ser determinado, finalmente, por una construcción política (Ferrer, 1956). Además, no solo es necesario crear los incentivos correctos, sino que los mismos deben ser temporalmente acotados y atados a metas específicas. Caso contrario se pueden generar rentas extraordinarias a determinadas actividades o industrias, desincentivando en última instancia a la innova-

ción productiva. Esto fue señalado por Schumpeter (1957) quien si bien aprobaba el comportamiento de los monopolios innovadores, que podían derramar nuevas tecnologías al resto de la economía, veía un riesgo potencial en aquellos que no innovaban ni eran de carácter transitorio.

Por otro lado, se vuelve esencial corregir las fallas en la provisión de bienes públicos de modo de asegurar el desarrollo de infraestructuras críticas (físicas, tecnológicas, intangibles). La mala calidad y limitada oferta de infraestructura constituye una fuente importante de altos costos para todos los productores y consumidores en la economía. Su eficiente provisión es necesaria debido a que, al mismo tiempo de poder impulsar la demanda de empleo, incrementa la productividad y genera espacios para invertir e innovar. Por otro lado, todo deterioro en el sistema educativo o el desfinanciamiento del sistema de ciencia y técnica pueden considerarse como factores explicativos de un declinante desempeño innovador en el largo plazo.

Otro de los limitantes mesoeconómicos para lograr un sendero de inversiones estables y eficientes es la falla en la coordinación, tanto público-privada, como público-pública. Con respecto a la coordinación público-privada, se generan distorsiones cuando los privados ven al Estado como un problema en cuanto a la imposición de trabas, al tiempo que los funcionarios públicos desconfían de las conductas rentistas de los actores privados. Ello así porque la falta de conocimiento, información y confianza limita un correcto diálogo y coordinación entre ambos sectores. Por su parte la falla en la coordinación público-pública, puede llevar a que un determinado proyecto no pueda ser realizado. Un ejemplo clásico en este tipo de falla es la promoción de un nuevo lugar turístico, para lo que se requiere la colaboración y coordinación de los diferentes ministerios para, por ejemplo, pavimentar o crear nuevos caminos/rutas, mejorar la hotelería del lugar, aumentar la frecuencia en los vuelos, que haya personal calificado para atender a los turistas, entre otros. Por dicho motivo, es necesario asegurar la coordinación e intervención de distintos organismos públicos.

Con una estructura productiva desequilibrada y sin políticas eficientes y duraderas que puedan modificar la misma, es difícil generar el contexto para que surjan inversiones que aumenten la productividad de la economía y que estimulen la innovación. Por ello en la siguiente sección analizaremos una serie de políticas para lograr un sendero de crecimiento a largo plazo.

III. Políticas de Desarrollo frente a los limitantes a la inversión e innovación

De acuerdo con las limitantes expuestas en la sección anterior, abordaremos aquí un conjunto de lineamientos de Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) que permitan incentivar la inversión productiva e innovaciones. Entendemos que estas políticas

actúan sobre la composición sectorial de la producción y regulan tanto las relaciones inter-empresariales como intersectoriales, donde se define la generación, apropiación y distribución de la renta (Porta, 2012). Incluyen un amplio espectro: tanto las que afectan el desarrollo de diversos tipos de industria naciente, como a las políticas comerciales, de ciencia y tecnología, de contratación pública, las que afectan a las inversiones extranjeras directas, y la asignación de recursos financieros, entre otras. En términos generales dichas políticas pueden ser clasificadas como de carácter horizontal o vertical.

III.A. Políticas horizontales

Los niveles de eficiencia con que se utilizan los recursos productivos y, consecuentemente, los niveles de productividad de la economía, dependen tanto de las habilidades y capacidades propias de cada una de las unidades microeconómicas (firmas) como de los factores externos a las mismas y que constituyen el entorno en el que éstas se desenvuelven. Dicho contexto puede ser beneficiado por la implementación de políticas óptimas que contribuyan a resolver las fallas de mercado existentes. Esas políticas, que pueden ser enmarcadas en el nivel mesoeconómico están vinculadas a la medida en que las firmas llegan a insertarse en redes articuladas, dentro de las cuales los esfuerzos de cada empresa se ven apoyados por toda una serie de externalidades, servicios e instituciones.

Este tipo de políticas, de carácter horizontal, apunta a mejorar el entorno global e incentivan la competitividad sistémica. Las políticas incluyen y/o benefician a todas las ramas de actividad, sin seleccionar un sector o actividad “ganadora”. No obstante, cabe resaltar que en la práctica el límite entre las políticas de carácter horizontal y las de carácter vertical suele ser bastante difuso, ya que en muchos casos las primeras pueden llegar a favorecer ciertas actividades sobre otras. Por dicho motivo, los responsables políticos no pueden dejar de lado los efectos asimétricos que pueden derivarse de sus intervenciones “horizontales” y deben asegurarse que las actividades que están favorecidas en última instancia son las que sufren de manera desproporcionada las imperfecciones del mercado de que se trate (Rodrik, 2008).

III.B. Políticas verticales

Este tipo de políticas son las más controversiales, dado que pueden generar un sesgo en el vector de precios relativos beneficiando a determinados sectores por sobre otros respecto a lo que hubiese ocurrido si se dejaba actuar libremente al mercado. En esta línea, que la política de desarrollo productivo sea implementada de forma vertical no implica necesariamente que se seleccionen ganadores. Según Rodrik (2008), mediante la política industrial correctamente propuesta no se pretende elegir ganadores sino, mediante ciertos estímulos, descartar perdedores. Este tipo de políticas es necesario tanto para impulsar un determinado sector considerado estratégico, como para estimular a otro que genere nuevas cadenas de valor, como por ejemplo el sector autopartista.

La elección de sectores que pueden ser considerados como estratégicos en el marco de las PDP ha dado lugar a diferentes posturas. Desde una perspectiva neo-schumpeteriana se deben considerar aquellas “actividades industriales inductoras de cambios tecnológicos y de mejoras en el entorno económico e institucional en su conjunto, lo que condiciona la organización institucional a partir del establecimiento de un sistema nacional de innovación” (Suzigan y Furtado, 2006). Por su parte Ajzenman (2015) sugiere extender la producción hacia ramas o sectores más complejos partiendo de las ventajas comparativas disponibles por un país. En ese contexto basar la estrategia en un desarrollo productivo de carácter lineal (ej: producir soja para exportar pellets de soja), puede no ser solo poco eficiente, sino equivocado. Por eso este autor considera esencial analizar en qué sectores es estratégicamente más conveniente centrarse para lograr un incremento de la productividad que impacte en forma global a la economía. Un ejemplo claro de esto es el desarrollo de la maquinaria agrícola.

Desde la perspectiva de la CEPAL (2012) los criterios para la elección de un determinado sector deben incluir: su crecimiento potencial, el valor agregado y contenido de conocimiento, el dinamismo y elasticidad de demanda del mercado internacional para sus productos y/o servicios, su peso en el PIB, el valor de sus exportaciones y la cantidad de empleo que genera.

Finalmente, una justificación para la realización de este tipo de políticas puede vincularse con criterios de equidad a partir del objetivo de incrementar los niveles de competitividad de sectores trabajo intensivo o con una alta capacidad de demanda de proveedores existentes en el mercado interno, a los efectos de lograr un proceso de expansión económica de carácter inclusivo.

III. C. Políticas a través de bienes públicos o de intervención del mercado

Además de la clasificación de las PDP entre horizontales y verticales, la intervención del Estado se puede dar a través de instrumentos que apuntan a incidir sobre el comportamiento de los sujetos económicos a través de la provisión de bienes públicos o a través de la intervención directa en el sistema de precios, vía incentivos o estímulos. Es decir que en las políticas realizadas a través de bienes públicos es el Estado el encargado de implementar medidas orientadas a aumentar la competitividad sin afectar el sistema de precios: desarrollo de infraestructuras, promoción del sistema científico tecnológico, protección de los derechos de propiedad, entre otros. En cambio, las políticas de intervención de mercado actúan directamente sobre los incentivos de los actores privados para influir sobre su conducta, accionando sobre el mecanismo de precios, ya sea otorgando los subsidios, exoneraciones fiscales o a través de aranceles y retenciones.

III. D. Interacción de políticas

En función de las dos clasificaciones señaladas más arriba recurriremos a un esquema que combina, a partir de la creación de cuatro cuadrantes, las políticas horizontales y verticales -incluidas en el eje horizontal- con las políticas de intervención y de bienes públicos -en el eje vertical-. A partir de este esquema, que sigue al desarrollado por Crespi, Fernandez Arias y Stein, (2014), se presenta un conjunto de instrumentos que pueden verse en el Cuadro N°2.

Cuadro N°2

Instrumentos de Políticas resultantes de la interacción entre los diversos tipos de Políticas Productivas

Columna1	Políticas Horizontales	Políticas Verticales
Bienes públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Regulación del sector financiero - Políticas orientadas a la IED - Política de defensa a la competencia - Desarrollo de instituciones sólidas y una coordinación eficaz entre las mismas y entre el sector público y el privado - Plan de Infraestructura local y regional - Desarrollo del Sistema Nacional de Innovación 	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de carreras universitarias específicas - Programas de indulgencia
Intervención de mercado	<ul style="list-style-type: none"> - Parques industriales - Créditos subsidiados y exoneraciones fiscales para PyMEs y actividades innovadoras - Ampliación de fondos para investigación, ciencia y tecnología 	<ul style="list-style-type: none"> - Beneficios financieros y exoneraciones fiscales para sectores estratégicos

El **primer cuadrante** que corresponde a políticas horizontales realizadas a través de la provisión de bienes públicos, es de los que generan mayor aceptación pero que no siempre son implementadas eficazmente. En este cuadrante se incluyen, entre otros, los esfuerzos para mejorar la calidad educativa o de bienes públicos que permiten reducir los costos de transacción y el respeto de los derechos de propiedad, entre otros. Es decir que este cuadrante incluye los requisitos básicos o necesarios para enmarcar con éxito a las políticas de desarrollo productivo.

Entre otros instrumentos de políticas horizontales implementadas a través de bienes públicos podemos señalar los siguientes:

Regulación del sector financiero. Si bien la regulación del sector financiero es una intervención vertical, ya que atañe a un determinado sector, la realidad es que termina generando un impacto en una innumerable cantidad de actividades. Dicha regulación debería incluir a las líneas de crédito subsidiadas para inversiones de capital, de I+D y de formación de capital humano, fundamentalmente enfocada para las PyMEs. Asimismo, la regulación debería abarcar la expansión y modificación del mercado de capitales como fuente alternativa de financiamiento de las empresas nacionales.

Políticas orientadas a la IED. La inversión extranjera directa puede aumentar la productividad de un país, pero si no es eficientemente regulada puede tornarse un factor limitante al desarrollo. Por ello, son necesarias políticas que la regulen, para que la misma impacte positivamente en la estructura local y genere eslabones productivos tanto hacia atrás como hacia delante, posibilitando un derrame de conocimiento que pueda ser apropiado por las empresas y actores locales. Es decir, se requieren políticas para que las empresas transnacionales generen incorporación y transferencia tecnológica al entramado nacional, que incrementen empleo local y expandan las exportaciones, al tiempo que generen eslabonamientos con empresas locales. No obstante, este tipo de políticas no son fáciles de realizar en economías con un mercado pequeño o con poco poder de negociación, como es el caso de la mayor parte de las economías latinoamericanas.

Política de defensa a la competencia. Si bien en Argentina existe una ley para la defensa de la competencia (Ley 25.156), aún el país está atrasado en normativas con respecto al resto de la región. Un ejemplo de esto es la falta de soluciones efectivas a los cárteles nocivos, entendiéndose a los mismos como aquellos que limitan la competencia y ejercen poder en la “formación de precios, fijación de cuotas de mercado o volúmenes de producción, concertación de posturas en licitaciones, y limitación a la investigación y desarrollo” (Malis et al. 2003).

Desarrollar instituciones sólidas y una coordinación eficaz entre las mismas. Es necesario contar con marcos regulatorios estables y políticas públicas duraderas, que no dependan de los cambios de gobierno y/o de las reglas de juego imperantes. Asimismo, es fundamental desarrollar instituciones que muestren una consolidación y fortalecimiento en el tiempo, junto con un proceso de coordinación eficaz entre las acciones de las mismas. Una de las alternativas para incrementar la coordinación público-pública, expresada por Hausmann (2016), consiste en destinar un porcentaje del presupuesto a un fondo común a ser demandado por un determinado ministerio, pero ejecutado por otro, así como consignar un determinado momento para el debate de las ideas, propuestas y objetivos de los representantes de los distintos ministerios. Es asimismo importante consolidar una eficiente coordinación público-privada como motor para incentivar la generación de nuevas inversiones y añadir valor al conjunto de la sociedad. Existen numerosas experiencias de realización de “mesas ejecutivas” sectoriales, como las desarrolladas por el gobierno peruano, en las que los representantes públicos y privados se reúnen con el propósito de identificar y remover las barreras específicas al crecimiento de cada sector.⁶

Plan de infraestructura local y regional. Este tipo de política tiene un doble objetivo, por un lado, beneficiar a las regiones y empresas involucradas y, por el otro, generar empleo, vía construcción de infraestructuras tales como caminos, escuelas, redes ferroviarias o energéticas, que generan un beneficio tanto para las empresas como para la sociedad en su conjunto. Asimismo, este tipo de política tiene por objetivo fortalecer los lazos comerciales y políticos de la región.

Desarrollo del Sistema Nacional de Innovación (SNI). En Argentina hay investigadores y científicos sumamente calificados y universidades prestigiosas a nivel internacional. El problema está en la falta de interacción y articulación del conjunto de los actores y su interconexión con el sector público. Es por ello que se necesita desarrollar el SNI. Argentina no sólo cuenta actualmente con uno de los menores gastos en I+D (en torno al 0,4% del PIB), tanto a nivel mundial como regional, sino que, además, dichos gastos están realizados en su gran mayoría con financiamiento del sector público. Es decir que es escasa la participación de las empresas en actividades de I+D. Por lo que, además de incentivar esta inversión por parte del sector privado, es esencial implementar un sistema de difusión de las innovaciones en ciencia básica que son realizadas en el país, y que, por diversas razones, quedan en el plano puramente académico. La performance innovativa de un país depende, entonces, de cómo estos diferentes actores se relacionan entre sí como elementos de un sistema colectivo de creación y uso de conocimiento (López, 2006).

El **segundo cuadrante** incluye la provisión de bienes públicos que generan beneficios para un sector específico. Dentro de los diversos ejemplos podemos mencionar: los controles fitosanitarios, la promoción pública de investigaciones para crear nuevas variedades de cultivos, el fomento al turismo, la coordinación logística para facilitar y estimular la exportación de ciertos productos, entre otros. Si bien se trata de políticas de carácter vertical no puede dejar de tenerse en cuenta sus posibles impactos para el conjunto del entramado socioeconómico. En este sentido, la creación de ciertas carreras universitarias puede ser considerada como un bien público, vinculado con la educación, y de carácter vertical por el hecho de estar dirigido hacia un sector específico. Tal es el caso, por ejemplo, de la carrera de Ingeniería Nuclear en el Instituto Balseiro que, a pesar de estar vinculada a un sector específico, puede generar importantes derrames hacia otros sectores, al tiempo de estimular el trabajo calificado.

Programas de indulgencia, como herramienta para regular cárteles y disminuir los niveles de concentración. Estos programas, que fueron incorporados por algunos países de la región, como Brasil (desde el 2000) y Chile (2009), apuntan a conocer el funcionamiento de los cárteles existentes, usualmente desconocidos y de detección difícil. Para lograrlo, el programa de indulgencia reduce (o elimina) las sanciones económicas al primer solicitante, teniendo éste que facilitar toda la información pertinente y concluir la actividad en el cártel. No obstante, para que el programa funcione, se requiere que la ley de competencia y sanción para los cárteles sea lo suficientemente creíble, eficiente y con altos costos para aquellos que la incumplen. Actualmente en Argentina no hay programas de indulgencia, por lo que se debería modificar o ampliar la ley actual de competencia, con el fin de incluirlos y poseer una herramienta más para fortalecer el impacto de dicha política.

El **tercer cuadrante**, que involucra a políticas horizontales ligadas a intervenciones de mercado, apunta a promover determinadas actividades que pueden estar afectadas por la existencia de fallas de mercado. Incluye distintos mecanismos tales como desgravaciones fiscales y créditos subsidiados, entre otros. La clave consiste en identificar cuál es la falla de mercado que se pretende resolver, dado que su existencia genera una diferencia entre el beneficio social y el beneficio privado percibido por los agentes del mercado que pueden desarrollar estas actividades.

Parques Industriales. Se trata de espacios diseñados para la localización de industrias y servicios afines a las mismas, que cuentan con la infraestructura necesaria y espacios comunes a las diversas compañías. Estos predios pueden generar economías de aglomeración, favorecer el desarrollo de nuevas PyMEs, estimular el desarrollo de eslabones productivos, al tiempo que pueden ser una fuente de empleo genuino y de aumento de competitividad de las empresas allí localizadas. Los situamos en el tercer cuadrante, ya que por lo general los gobiernos otorgan incentivos fiscales a las empresas que se instalen en los mismos. Los parques industriales han tenido un notable éxito en algunos países latinoamericanos, como son los ejemplos de São Paulo en Brasil, Parque Logístico Nacional del Tolima en Colombia, Rafaela (provincia de Santa Fe) en Argentina, Parque Industrial Coronel en Chile, Canelones en Uruguay, entre otros.

Créditos subsidiados y exoneraciones fiscales para PyMEs y actividades innovadoras. Estas herramientas deben estar orientadas tanto hacia la incorporación de bienes de capital como para la capacitación del personal y a la innovación, con el fin de incrementar la productividad y eficiencia. “En numerosas actividades, la revolución tecnológica contemporánea ha eliminado las economías de escala, habilitando a las PyMEs a operar con los conocimientos de frontera” (Ferrer, 2014). Por otro lado, estas empresas juegan un rol fundamental en la economía argentina, en la demanda de empleo, en la competitividad de la estructura económica, y en la generación de innovaciones productivas y tecnológicas.

Subsidios para inversión en capital humano. Una herramienta posible en este campo es la asignación de fondos públicos para la formación profesional, tanto del lado de la oferta como de la demanda. Con respecto a los subsidios a la oferta, deberían destinarse a instituciones de formación profesional reconocidas y a proveedores de servicios formativos, ya sean privados o públicos. Una alternativa a la financiación directa es la financiación pública de centros de formación dirigidos por las empresas, de manera individual o colectiva. Este esquema favorece una mayor articulación de la oferta formativa con las necesidades reales en el sector privado. Por el lado de la demanda, los subsidios pueden ser otorgados a los usuarios de los servicios formativos, ya sean trabajadores o empresas. (Martínez et al. 2007)

En el **cuarto cuadrante** se ubican las PDP más polémicas, aquellas que intervienen en el mercado (subsidios, exoneraciones fiscales) y que se aplican en forma vertical, es decir

seleccionando a un sector en particular. Una intervención de carácter vertical puede ser justificada en situaciones que contribuyen a solucionar problemas de coordinación en sectores con ventajas competitivas latentes o a estimular el desarrollo de encadenamientos productivos tanto hacia atrás como hacia delante. Aquí es importante destacar, con base en la experiencia de algunos países asiáticos, que las políticas de carácter selectivo deben ser transitorias y con metas específicas, de modo de evitar conductas captadoras de renta (*rent-seeking*).

Beneficios financieros y exoneraciones fiscales para sectores estratégicos: Un claro ejemplo es el sector del software en Argentina, implementado a través de la ley de promoción de esa industria (ley 25.922), reglamentada en 2004, en la cual se enumeran los beneficios para dicho sector, tales como las exenciones impositivas, beneficios crediticios y subsidios. Esto posibilitó no solo un crecimiento significativo de dicho sector, sino que contribuyó, también, a diversificar la canasta exportadora, al tiempo que incrementó la demanda de empleo calificado y de nuevos actores empresariales.

Conclusiones

A partir de los condicionantes internos y externos que enfrenta actualmente la región para lograr un proceso de transformación estructural que permita reducir la concentración de la matriz exportadora en productos primarios y establezca las bases para un crecimiento sostenido e inclusivo a largo plazo, este trabajo ha enfatizado la necesidad de retomar el rol de las políticas productivas, considerando a las mismas como un instrumento clave para sortear los obstáculos que limitan la inversión productiva y la innovación. En el plano internacional prevalece, por un lado, una profundización en el proceso de globalización económica, que no ha sido acompañada por un avance similar en las regulaciones de la OMC y, por el otro, el auge de nuevas posturas proteccionistas ante lo que parece presentarse como una crisis del proceso de globalización, crisis que requiere una mirada muy atenta de las economías latinoamericanas para poder responder, frente a la misma, de la manera más eficaz. Asimismo, la desaceleración de la economía china ha generado señales de alerta a nivel global y regional.

En el plano nacional, observamos que aparecen serias limitaciones en el comportamiento de la inversión, como paso necesario para un proceso de innovación que posibilite la transformación de la estructura productiva. El trabajo señala dos conjuntos de limitantes fundamentales: aquellos derivados de las características que presenta la estructura productiva y los resultantes de políticas económicas inefectivas. Al tiempo que se toma en cuenta la relación existente entre ambos aspectos. Es que la característica que presenta la estructura económica condiciona los resultados de las políticas, a la vez que la implementación de ciertas políticas puede modificar dicha estructura, lo cual puede ser un determinante para avanzar en un proceso de crecimiento sostenido.

A partir de allí se presenta un conjunto de instrumentos resultantes de la interacción entre políticas horizontales y verticales con los orientados a la provisión de bienes públicos o a la intervención directa, vía incentivos o estímulos vía subsidios o exoneraciones fiscales. Asimismo se señala la importancia de que dichas políticas puedan ser sostenidas a partir del desarrollo de políticas macroeconómicas sustentables, reconociendo el impacto que cada una de estas esferas genera sobre la otra. Ello así porque los resultados de las políticas productivas no serán los mismos bajo un contexto macroeconómico inestable, a la vez que no puede dejar de tomarse en cuenta su impacto sobre las condiciones estructurales.

En este contexto se resalta, como uno de las condiciones fundamentales, el desarrollo de instituciones sólidas que permitan asegurar la efectividad del diseño e implementación de los instrumentos de política, y que aseguren su continuidad en el tiempo. En la realidad práctica, la mejora de la eficiencia dinámica demanda cambios estructurales que pueden ser lentos y costosos. Por tal motivo estos cambios deben basarse en políticas que aseguren que las inversiones y las actividades económicas puedan presentar características sustentables, y que no se basen en estructuras de incentivos transitorias o inciertas; todo lo cual requiere asegurar el desarrollo eficiente de la coordinación público-privada.

Asimismo, las condiciones que se presentan en el escenario internacional, de fuerte avance del proceso de globalización por un lado y de marcadas presiones proteccionistas de las economías centrales por el otro, generan nuevas implicancias y una necesidad de reorientación para las políticas productivas de los países de América Latina. Esto se da en un contexto de marcada debilidad del MERCOSUR y del comercio regional. Por ello se enfatiza la importancia de que, a los efectos de potenciar el impacto de las políticas de desarrollo productivo, se avance hacia un afianzamiento de las relaciones económicas regionales para fortalecer la capacidad negociadora internacional y mejorar la competitividad a través de la expansión de los mercados nacionales, lograr una integración de la infraestructura regional y avanzar hacia la creación de cadenas de valor regionales.

¹ Formación Bruta de Capital Fijo (FBCF): Mide el valor de las adquisiciones de activos fijos nuevos o existentes menos las cesiones de activos fijos realizados por el sector empresarial, los gobiernos y los hogares.

² A su vez, la facturación de las doscientas firmas más grandes representaba el 43,5% del PBI argentino en 2012 (Fuente: INDEC).

³ Sólo se observa una reducción en la participación del capital extranjero en los sectores de petróleo y maquinaria. En el primer caso esto se vincula con la renacionalización de YPF en el año 2012. En el sector de maquinaria, se explica por el crecimiento del complejo ensamblador de artículos electrónicos de Tierra del Fuego, anclado en empresas nacionales

⁴ Marcelo Diamand explicó esta situación bajo el concepto de Estructura Productiva Desequilibrada, la que puede verse agudizada en períodos de fuertes aumentos en los precios internacionales de los bienes primarios como tuvo lugar en un período reciente.

⁵ En palabras del director de Oxfam en Asia: “la desigualdad limita la inversión productiva y la capacidad de consumo de la sociedad, lo que pone en peligro el crecimiento a largo plazo” <http://www.laprensagrafica.com/2015/01/20/oxfam-alerta-de-que-la-desigualdad-amenaza-el-milagro-economico-en-asia>

⁶ Ver www.adexperu.org.pe/prensa/notas-de-prensa/item/934-piero-ghezzi-sector-privado-debe-pedir-al-siguiente-gobierno-continuar-mesas-ejecutivas

Referencias bibliográficas

- Ajzenman, N.** (2015) “¿Industria diversificada o industria compleja?”. Diario *La Nación*, 12/10/2015.
- Amsden A.** (1994) “Why isn’t the whole world experimenting with the East Asian model to develop? Review of the East Asian miracle”. *World Development* 22 (4):627-633
- Bekerman, M. y D. Vázquez** (2016) “Inversión extranjera directa y estructura productiva en la posconvertibilidad”. *Revista Desarrollo Económico*, vol. 56, N° 219:207-244.
- Castells, M; E. Ferreira, E. Inchauspe y M. Schorr** (2014) “Bienes de capital en la posconvertibilidad: desempeño comercial externo y (des)aprovechamiento de la masa crítica existente”. *Realidad Económica* N° 283: 127-158.
- CEPAL** (2012) *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo*. Trigésimo Cuarto Período de Sesiones de la CEPAL, San Salvador, 27 al 31 de agosto de 2012.
- Cimoli, M., Primi, A. y M. Pugno** (2006) “Un modelo de bajo crecimiento: La informalidad como restricción estructural”. *Revista de la CEPAL* N° 88:89-107.
- Coremberg, A.** (2015). *Inversión Necesaria y su Impacto en la Economía Argentina. ¿Cuánto necesitamos para crecer?* Biblioteca Cámara Argentina de la Construcción.
- Crespi, G., E. Fernández Arias y E. Stein, E.** (2014) *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*. Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dávila-Fernández, M.** (2015) “Desindustrialização e o investimento em infraestrutura como instrumento conciliador de uma política industrial base no Brasil”. *Revista de Economía Política*, vol. 35, n° 3:576-600.
- Diamand, M.** (1972) “La Estructura Productiva Desequilibrada Argentina y el Tipo de Cambio”. *Revista Desarrollo Económico* Vol. 12 N° 45.
- Fajnzylber F.** (1988) “Competitividad Internacional. Evolución y Lecciones”. *Revista de la CEPAL* N° 36:7-24.
- Fanelli, J.M.** (2004) “Desarrollo Financiero, Volatilidad e Instituciones. Reflexiones sobre la Experiencia Argentina”. *Documento de trabajo* de la Fundación PENT 2004-003.

- Ferrer, A.** (1956) *El Estado y el desarrollo económico*. Editorial Raigal
- Ferrer, A.** (2014) “Empresario y argentino”. Diario *Perfil* 13/09/2014.
- Foxley, A. y F. Sosso** (2011) *Making the Transition: from Middle-Income to Advanced Economies*. The Carnegie Papers, Carnegie Endowment for International Peace.
- Gillman, K., L. Coutinho, E. Amadeo, E. Campbell., M. Diamond, M., F. Kindgard, J.J. Llach, I. Mahler, A. Mayoral, V. Orsi y H. Roggero** (1991) *Políticas públicas y privadas hacia la competitividad industrial*. Colección *Ciencia y Técnica*. Buenos Aires, EUDEBA
- Gómez Gavira, D. y G. Angerita** (2014) *Política Industrial: Una propuesta de política a la luz de la tensión entre fallas de mercado y fallas de gobierno*. Bogotá: (FESCOL).
- Hausmann, R.** (2016). *Overcoming the Public-Sector Coordination Problem*. <https://www.project-syndicate.org/commentary/improving-public-sector-coordination-by-ricardo-hausmann-2016-10?version=spanish&barrier=accessreg>
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC)** Varios años. <http://www.indec.gob.ar/>
- Katz, J. y G. Bernat** (2013) “Interacciones entre la macro y la micro en la postconvertibilidad: dinámica industrial y restricción externa”. *Revista Desarrollo Económico* 25(207-208): 383-404.
- López, A.** (2006) *Empresarios, instituciones y desarrollo económico: el caso argentino*. Trabajo preparado para la Oficina de CEPAL Buenos Aires.
- Malis, I., D. Povo** y **J. Pereda** (2003) *La lucha anti-cartel en la Argentina*. OECD. <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/38858052.pdf>.
- Martínez, E. y R. Galhardi** (2007) “La formación profesional como inversión en capital humano”. En *Herramientas para la Transformación* N° 33. Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación.
- McMillan M. & D. Rodrik** (2011) *Globalization, structural change and productivity growth*. Ginebra: WTO. Disponible en: https://www.sss.ias.edu/files/pdfs/Rodrik/Research/Globalization_Structural%20Change_Productivity_Growth_with_Africa_update.pdf
- Pérez, C.** (2012) “Una visión para América Latina: Dinamismo tecnológico e inclusión social mediante una estrategia basada en los recursos naturales”. *Revista Económica - Niterói*, v.14 (2) 11.54.

Pinto, A. (1976) *Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica.

Porcile, J.G. y M. Cimoli, M. (2014) “Integración económica y cambio estructural en América Latina”. *Revista Puente Europa*.

Porta, F. (2012) "Dinámica productiva y política industrial en Argentina". *Ciencias Sociales de la UNQ* N°22.

Rodrik, D. (2010) “El regreso de la política industrial”. <https://www.project-syndicate.org/commentary/the-return-of-industrial-policy?version=spanish&barrier=accessreg>

Rodrik, D. (2008) “Normalizing Industrial Policy”. Commission on Growth and Development, *Working paper* N°3

Schorr, M. y A. Wainer (2014) “La economía argentina en la posconvertibilidad: problemas estructurales y restricción externa”. *Revista Realidad Económica* N° 286:137-174.

Schumpeter, J. (1957) *Teoría del Desarrollo Económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Suzigan W. y J. Furtado (2006) “Política Industrial y Desarrollo”. *Revista de la CEPAL* N° 89:75-91.

Tyson, L. (2016) “El faltante de inversión”. <https://www.project-syndicate.org/commentary/american-business-investment-slump-by-laura-tyson-2016-02?version=spanish&barrier=accessreg>

Vázquez, E. (1988) *La Argentina: Cuarenta años de inflación*. Buenos Aires: El Ateneo.

Fondo Monetario Internacional (2016) *World Economic Outlook Database (WEO)* (2016) <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/01/weodata/index.aspx>

Cómo citar este artículo:

Bekerman, Marta y Anabel González Chiara (2018) “Limitantes a la inversión productiva como obstáculo al desarrollo. El caso de la Argentina”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N°14: 239-264

PISA 2015

¿Cuáles fueron los aportes para la Argentina?

PISA 2015 What were its contributions to Argentina?

Mariela Leones

Profesora en Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER); Magíster en Didáctica, Universidad de Buenos Aires (UBA); Cursó estudios de perfeccionamiento en Educational Testing Service (ETS), Princeton (EE. UU); Doctora en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
Email: marielaleones@gmail.com

Graciela S. Baruzzi

Ingeniera Agrónoma especializada en Estadística; realizó estudios de posgrado en Biometría (UBA) y en Generación y Análisis de Información Estadística, con especialización en Socio-demografía (UNTREF).
Email: gbaruzzi@gmail.com

Patricia Scorzo

Licenciada en Psicopedagogía, Universidad del Salvador (USAL), Maestranda en Educación (USAL) y Profesora especializada en Educación Inicial.
Email: pscorzo@gmail.com

Natalia Rivas

Profesora de Educación Primaria, Escuela Normal Superior N°4, con Especialidad Superior en la Enseñanza de las Ciencias Sociales, Instituto de la Unión Docentes Argentinos.
Email: profnataliarivas@gmail.com

Fecha de recepción:

5.1.18

Fecha de aceptación:

26.2.18

Resumen

El presente artículo presenta algunos hallazgos de los resultados del Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA), coordinado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el Estudio PISA 2015 se hace foco en los desempeños escolares de las áreas de Ciencias, Lengua y Matemática de los estudiantes argentinos, las perspectivas de género, resiliencia y repetencia. Se propone un estudio de tipo exploratorio-descriptivo en el contexto local, con el propósito de visibilizar procesos y tensiones dentro de una práctica que requiere de múltiples discusiones públicas y miradas reflexivas.

Palabras clave: políticas públicas - evaluación educativa - desempeño escolar - género - repetencia.

Abstract

This article presents several outcomes of the Program for International Student Assessment (PISA), coordinated by the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD). In the 2015 PISA Study, the focus is on school performance in the areas of Science, Language and Mathematics of Argentine students, gender perspectives, resilience and repetition. An exploratory-descriptive study is proposed in the local context, with the purpose of making processes and tensions visible in a practice that requires multiple public discussions and reflective looks.

Key-words: *public policies - educational evaluation - school performance - gender - repetition.*

Introducción¹

“...el significado real de los resultados se encuentra cuando un país los analiza para sí mismo.”

PERCE 1997: 26.²

En el año 2015, la República Argentina participó por quinta vez en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En la evaluación PISA 2015 se evaluaron 540.000 estudiantes, aproximadamente, en una muestra representativa de alrededor de 29 millones de jóvenes de 15 años de los 72 países participantes.

Argentina se incorporó al programa de la OCDE en el año 2001, en una reedición del estudio denominado PISA PLUS, donde solo participaron 41 países. En esa oportunidad, la muestra diseñada por el Estudio PISA para Argentina incluyó a 156 escuelas y en el año 2015 se amplió a 234, llegando a 78 escuelas más que en la primera edición. Los países de América Latina y el Caribe que participan del Estudio desde el inicio de la evaluación son Argentina, Brasil, Chile, México y Perú. Se agregaron posteriormente Colombia, Uruguay, Panamá y Costa Rica. De estos países, Panamá dejó de participar desde el año 2012 y se reincorporó en 2016 al programa PISA-D.³ El objetivo del Estudio PISA es evaluar qué tan bien preparados están los estudiantes de 15 años para insertarse laboral y académicamente en la sociedad actual. La información relevada es un indicador que, junto con otros estudios cuantitativos como cualitativos, puede ofrecer una mirada holística de la realidad escolar tendiente a la definición de políticas públicas educativas.

Este artículo se elaboró *exclusivamente* sobre la base del primer informe: “PISA 2015 Results Excellence and equity in education. Volume I”, de acceso público en el sitio oficial de la OCDE.⁴ En esta publicación oficial la OCDE decidió arbitrariamente excluir al país y ubicar los resultados de la República Argentina en los anexos, por separado y al final de la tabla de posiciones de los demás países. Así, el país consigna la siguiente leyenda: “*La cobertura es demasiado pequeña para garantizar la comparabilidad, siendo la misma de 55%.*”⁵ En este sentido, Vietnam (49%) obtuvo menos cobertura que la Argentina, pero la gran diferencia es que este país corrió con otra historia: sus resultados fueron incluidos en el cuerpo principal de los informes y sin la leyenda realizada a nuestro país. Otros países, también obtuvieron porcentajes bajos de cobertura como

México 62%; Costa Rica 63%; P-S-J-G (China) 64% y fueron publicados en el mismo informe principal, sin leyenda alguna.⁶

Aun así, la decisión de analizar los resultados del país tiene como propósito, por un lado, registrar un proceso arbitrario de exclusión del país en la evaluación PISA 2015 y, por otro lado, augurar –como un acontecimiento futuro– la necesidad de debatir y reflexionar acerca del sentido que estas prácticas evaluativas ofrecen a los países. Al mismo tiempo se busca contribuir con un aporte más en función de trazar una *tendencia* de mejora de los desempeños académicos, que pueda proyectar el uso de la información con fines pedagógicos; real significado de la evaluación.

El informe de la OCDE ofreció escasísimas precisiones sobre el especial tratamiento de los resultados que obtuvo la Argentina. Sólo le dedicó algunos párrafos como el siguiente:

*“En Argentina, la evaluación del PISA se realizó de acuerdo con las normas y directrices operacionales de la OCDE. Sin embargo, hubo una disminución significativa en la proporción de niños de 15 años que estaban cubiertos por la prueba, tanto en cifras absolutas como relativas. Hubo una reestructuración de las escuelas secundarias argentinas, con excepción de aquellas en la región adjudicada de Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo cual probablemente haya afectado la cobertura de las escuelas elegibles que figuran en el marco de muestreo. Como resultado, los resultados de la Argentina pueden no ser comparables a los de otros países o a los resultados de la Argentina de años anteriores”.*⁷

Diferentes investigaciones del ámbito educativo se pronunciaron acerca de los supuestos éticos de la evaluación. Particularmente, Hargreaves (2003) en su libro “Replantear el cambio educativo”, presenta un capítulo de Myers y Goldstein (2003: 163) sobre “los contextos políticos e ideológicos dentro de los cuales ha prosperado el *ethos* del fracaso”. En este capítulo los autores desarrollan algunos “lineamientos éticos para los indicadores del desempeño” y con ellos nos invitan a iniciar un debate público amplio, puesto que todos los usuarios de la información deberían compartir el interés por la calidad de esta:

1 El principio de daño injustificado. La publicación de los informes de evaluación o su difusión por otros medios no debería causar ningún *daño injustificado* a las escuelas y las personas involucradas en la evaluación: estudiantes, docentes, directores,

supervisores, padres y comunidad educativa en su conjunto.

2 El principio del derecho a la información. Si se cuenta con información aceptablemente precisa y fidedigna sobre el desempeño de los estudiantes, debería hacerse pública. Este principio podría modificarse cuando es aplicable el principio N°1. Pero, existe otro problema relacionado, que es la disposición a leer la información desde el prisma de lo que ocurre en las grandes urbes de los países desarrollados o de lo que los grandes medios reflejan.

Estos dos primeros principios requieren mayor análisis para aplicarlos en la práctica. Los siguientes ofrecen cierta guía sobre esa aplicación.

3 El principio de la contextualización. Procurar que todos los indicadores del desempeño suministren información que permita a los involucrados recibir un tratamiento justo. No debería publicarse ningún indicador sin una detallada descripción de cómo se lo ha contextualizado y cómo podría alcanzarse una mayor contextualización. Esta información debería aparecer en forma destacada y en términos que posibilite su rápida comprensión.

4 El principio de la “estimación de la incertidumbre”. Todos los indicadores del desempeño deberían estar acompañados por “estimaciones de la incertidumbre” estadística. Dichas estimaciones reflejan la variabilidad del muestreo, la incertidumbre introducida por la elección de la forma de evaluación, la técnica estadística, etc. La presentación de los intervalos o rangos de incertidumbre debería ser tan destacada como la presentación misma de los valores de los indicadores.

5 El principio de los indicadores múltiples. Promover la presentación de indicadores múltiples correspondientes a cada país, en lugar de un único indicador o un resumen de varios. Así, ningún indicador se debería destacar más que otro.

6 El principio de la respuesta del país. Cada país que tenga un conjunto de indicadores debería tener la oportunidad de expresarse ampliamente desde diferentes sectores, acerca de la exactitud de la información presentada. A tal efecto, el organismo que compila los indicadores debería someter todos sus datos, en forma debidamente anónima, a la verificación y el reexamen por parte del país e involucrando la gestión política, los equipos técnicos y la comunidad académica que ha tenido cabal participación en la evaluación.

7 El principio de la responsabilidad de los organismos que publican información. Todo organismo encargado de divulgar públicamente indicadores de desempeño debería asumir la responsabilidad de difundir ampliamente el material informativo sobre sus procedimientos y la justificación de su empleo. El organismo también debería publicar los procedimientos técnicos utilizados para la recolección y el análisis de los datos. Asimismo, debería mediar de todas las maneras posibles para tomar la mejor decisión en pos de fortalecer una auténtica y justa cultura de la evaluación en cada país.

Al mismo tiempo, Myers y Goldstein (2003) proponen establecer alguna forma de *regulación independiente* destinada a garantizar la comprensión adecuada de estos principios en cuestión y sostienen que detrás de la publicación de tablas de posiciones hay un supuesto tácito sobre la “*localización de la culpa...*”.⁸

En primer lugar, si los estudiantes de un país tienen un bajo desempeño académico en las evaluaciones estandarizadas será importante determinar el motivo, la razón para avanzar hacia una política pública adecuada. Por otro lado, la asignación de un puntaje a países con diferente desarrollo social y económico implica ignorar las razones –sin pretender justificar los bajos resultados– que determinan la incomparabilidad de los resultados que surgen de contextos claramente diversos. Es necesario profundizar el análisis y definir con claridad qué es y qué no es comparable: “las tablas de posiciones públicas son, desde luego, completamente relativas” (Myers y Goldstein, 2003: 175).

Los resultados de las evaluaciones estandarizadas pueden ser una “evidencia provisoria” y quizás no más que esto, hasta tanto sean analizados en sus contextos e integrados

adecuadamente con otros datos que forman parte del complejo proceso educativo. La escuela, los docentes y los estudiantes están lejos de atender y resolver por sí mismos los efectos sobre la educación de factores que influyen en los resultados como ser los ambientales, contextuales, estructurales, sociales, políticos, económicos y más cuando se promueven medidas estructurales que agigantan las inequidades sociales. Es difícil sostener, con argumentos sólidos, que las tablas de posiciones o ranking del desempeño educativo internacional reflejan la calidad de los sistemas educativos nacionales. La asignación de “causas y efectos” está repleta de dificultades por las circunstancias mencionadas y es por ello que el mero hecho de repetir una interpretación no la hace más verosímil ni mucho menos “correcta”.

En definitiva, siguiendo los autores antes citados, la *noción de contexto debe ampliarse* de modo que incluya el contexto político, educativo y social general dentro del cual actúan las escuelas en cada país en el momento de la evaluación. Solo por dar un ejemplo, en el caso argentino donde en el momento de la evaluación PISA 2015, tal como lo reconoce la OCDE en sus notas, el país se encontraba en un proceso de varios años de reestructuración de las escuelas secundarias, es pertinente preguntarse: ¿no será de prever que haya cierta desorganización, incertidumbre y un efecto lógico sobre algunos aspectos metodológicos y los resultados obtenidos por el país? Pero, más allá de ello, en tales circunstancias y bajo ninguna razón corresponde culpar a las escuelas ni sancionar a la comunidad educativa comprometida en la evaluación.

¿Qué es la prueba PISA?

Es una evaluación internacional, acurricular, comparativa y estandarizada que no está pensada para evaluar el aprendizaje de los contenidos específicos fijados en el currículum escolar. El dominio de contenido se define por la opinión de los expertos internacionales y no por el currículum.

En este sentido, Martínez Arias (2006), catedrática de Psicometría de la Universidad Autónoma de Madrid y con amplia experiencia en la construcción y evaluación de test, reflexiona que, no obstante, la desvinculación del currículum sostenida en PISA, a diferencia de otros estudios es posible que limite sus implicaciones en las políticas y prácticas educativas. El hecho de que los sujetos estén dispersos entre diferentes cursos o grados también puede dificultar este punto. Sostiene que deberán hacerse más estudios sobre sus influencias en la política y prácticas educativas y su contribución a la comprensión de la calidad de la educación. El Estudio tiene por objeto evaluar hasta qué punto los estudiantes han adquirido algunos de los conocimientos y capacidades necesarios para participar en la sociedad actual; puede considerarse que la idea latente en todos estos estudios es la de considerar el mundo como una especie de laboratorio educativo global, donde diferentes políticas y prácticas educativas nacionales producen

distintos resultados. Se considera que las diferencias en el rendimiento de los alumnos pueden ligarse a características de los sistemas educativos, aunque éstas deben interpretarse con cautela, explorando los correspondientes contextos económicos, sociales y culturales (Martínez Arias, 2006).

¿Qué evalúa PISA?

Las áreas de conocimiento de *Ciencias, Lengua y Matemática*, a través de las capacidades que los estudiantes ponen en juego a la hora de resolver situaciones problemáticas. Además, una amplia gama de indicadores asociados a los resultados educativos, entre los que se encuentran: la motivación de los alumnos por aprender, la concepción que éstos tienen sobre sí mismos y sus estrategias de aprendizaje. Las pruebas PISA se toman cada tres años y en cada aplicación se hace foco en una de las tres áreas de conocimiento mencionada. En el año 2015, el 60% de la prueba se focalizó en Ciencias y el resto se repartió entre las otras dos áreas de conocimiento, el 20% en Lengua y el otro 20% en Matemática.

Cuadro 1. PISA desde el año 2001

PISA 2001	PISA 2003**	PISA 2006	PISA 2009	PISA 2012	PISA 2015
*Lengua Matemática Ciencias	*Matemática Lengua Ciencias	*Ciencias Lengua Matemática	*Lengua Matemática Ciencias	*Matemática Lengua Ciencias	*Ciencias Lengua Matemática

Fuente: Elaboración propia. PISA desde el año 2001.

* Principal área evaluada.

** Argentina no participó en PISA 2003.

Argentina no participó en la prueba PISA 2003 (Cuadro 1), cuyo foco principal fue Matemática (60%). Pero, sí en la prueba PISA 2012, que también se focalizó en Matemática (60%). Esta discontinuidad en la participación en las pruebas PISA hace que no se puedan comparar los resultados de los años 2003–2012. Caso contrario fue para el ciclo 2006–2015 donde Argentina sí participó en la evaluación y cuyo foco estuvo centrado en Ciencias.

Un ciclo de tres años, con un periodo completo de comparabilidad de nueve años entre las mismas disciplinas, proporciona a los países información puntual que incluye datos y análisis que puedan ser considerados, de manera muy acotada, a la hora de tomar decisiones políticas. Si su ciclo de aplicación fuera más frecuente no permitiría tiempo suficiente para que los cambios e innovaciones mostraran mejoras o no y, si fuera menos frecuente, significaría que no se podrían abordar con prontitud las dificultades en el rendimiento estudiantil. Por ello, es que PISA considera que una periodicidad de tres años es capaz de ofrecer información sólida y robusta para el seguimiento de los cambios en el desempeño escolar.

¿A quiénes evalúa PISA?

Evalúa a estudiantes de entre 15 años y tres meses y 16 años y dos meses en el momento de la evaluación, independientemente del año que estén cursando. El objetivo es evaluar una población de estudiantes que se encuentra a punto de iniciar la educación post-secundaria o que está a punto de integrarse a la vida laboral. Se eligió esta edad porque los jóvenes en la mayoría de los países miembros de la OCDE están llegando al final de la educación obligatoria.

Sin embargo, este no es el caso de la Argentina, ya que la población de estudiantes que participa en estas evaluaciones recién se encuentra promediando la educación secundaria obligatoria y tanto sus expectativas como sus problemáticas e intereses son otros. La pedagoga argentina Adriana Puiggrós (2005: 106) dice respecto de nuestros estudiantes:

Hoy, en Argentina se mantienen los altos niveles de matriculación en la educación básica porque es el único lugar donde millones de niños comen y encuentran un refugio, pero el fracaso en el aprendizaje nunca ha sido tan alarmante, así como la deserción de la enseñanza media y superior. Las dificultades para reconstruir el mercado de trabajo y reinsertar a los jóvenes encuentran graves obstáculos, así como lograr que regresen a las aulas que han abandonado. Ocurre que no pueden pagar el transporte, ni los materiales indispensables, pero también que no encuentran motivación para estudiar. El esfuerzo de aprender requiere siempre un horizonte individual y social.

Por otro lado, Martínez Arias (2006: 124) señala en un estudio sobre la metodología de los estudios PISA, que

se han planteado algunas dudas en la evaluación sobre la elección de la población objetivo basada en la edad y no en el curso. Aunque no está claro en la literatura cuál es la mejor elección (...), la cuestión no está resuelta. La selección por edad permite eliminar algunos problemas ligados a las diferentes políticas de repetición de los países, itinerarios formativos, etc., pero deja sin resolver otras cuestiones como las diferentes edades de entrada en la escuela que pueden afectar a los resultados. La presentación de los resultados, muy cuidada, elaborada y de fácil comprensión, debería introducir con mayor visibilidad algunos cualificadores del rendimiento de los países: edad de entrada en la escuela, tasas de la población con educación secundaria, etc.

¿Qué tipo de resultados aporta PISA?

- Indicadores básicos que describen un perfil de los desempeños de los estudiantes en cada área evaluada.
- Indicadores que muestran cómo se relacionan esos desempeños con variables demográficas, sociales, económicas y educativas.
- Indicadores de las tendencias que muestran los cambios en el desempeño de los estudiantes y en las relaciones de los resultados entre las variables del estudiante, la escuela y el sistema escolar.

¿Cuáles fueron los modos de evaluación en PISA 2015?

En 57 países, incluyendo todos los países de la OCDE, la prueba PISA 2015 se llevó a cabo por computadora. Los países que administraron la prueba en papel en 2015 fueron Albania, Argelia, Argentina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Indonesia, Jordania, Kazajstán, Kosovo, Líbano, Malta, Rumania, Trinidad y Tobago y Vietnam.

La prueba por computadora cubre totalmente los nuevos aspectos del marco de Ciencias para PISA 2015; se elaboraron nuevas preguntas solo para este modo. En cambio, la prueba basada en papel utilizó los temas e ítems desarrollados en ciclos anteriores, que representan cerca de la mitad de todos los temas e ítems usados en las evaluaciones computarizadas. Sin embargo, los procedimientos utilizados para desarrollar las pruebas, analizar y escalar las respuestas de los estudiantes fueron los mismos para ambos grupos de países. Y aunque la prueba de Ciencias no es equivalente entre los dos modos de entrega, las pruebas en papel y las pruebas por computadora en 2015 están vinculadas a través de elementos comunes. Los resultados de ambas pruebas se presentan en la misma escala que los resultados de las evaluaciones previas, por ello, todos los países pueden compararse directamente entre ambas modalidades a través del tiempo.⁹

Quizá será necesario analizar en profundidad los alcances y los sentidos de la prueba por computadora, que tal vez prometía más de lo que podía ofrecer. Coincidimos con Gardner (2014) en preguntarnos “¿Qué características novedosas aportan los nuevos medios digitales, y cómo podríamos crear y desarrollar aplicaciones que las aprovechen al máximo? Los medios digitales nos ofrecen dos oportunidades nuevas. Una es la oportunidad de *lanzar y modelar productos propios*, todos podemos ser creadores de nuestro propio conocimiento. Otra oportunidad consiste en la *capacidad de utilizar formas diversas de comprensión, conocimiento, expresión y crítica*, hablamos aquí de las múltiples formas de inteligencia. Los medios digitales abren un abanico mucho más grande de herramientas educativas”, más allá de administrar pruebas de evaluación estandarizadas.

¿Cuáles fueron las características de los Instrumentos aplicados por Argentina en PISA 2015?

1- Cuadernillo de Prueba destinado a Estudiantes.

- Se utiliza sólo papel y lápiz.
- La prueba se conforma de 30 modelos y cada estudiante responde uno.
- La duración de la prueba es de 120 minutos y es administrada por un aplicador.
- Los estudiantes deben responder alrededor de 60 preguntas, de tres tipos:
 - **Opción múltiple simple**, los estudiantes deben seleccionar una sola alternativa de respuesta entre varias, (generalmente con 4 opciones).
 - **Opción múltiple compleja**, los estudiantes deben seleccionar más de una alternativa de respuesta entre varias, (sí/no, acuerdo/desacuerdo, falso/verdadero).
 - **Abiertas**, los estudiantes deben redactar:
 - una respuesta corta, es decir una respuesta breve a la pregunta.
 - una respuesta extendida, es decir una respuesta algo más extensa, que incluye una argumentación.

De acuerdo con Martínez Arias (2006: 114)

la inclusión de un importante número de ítems de respuesta abierta y extendida puede reducir la eficiencia del test en cuanto a facilidad de corrección, fiabilidad de las puntuaciones y tiempo requerido para la respuesta (...); no obstante, parece imprescindible para evaluar procesos superiores.

2- Cuestionarios de contexto destinados al Estudiante y al Director del Establecimiento.

A través de la recolección de datos adicionales sobre los estudiantes y su entorno educativo, PISA 2015 intentó identificar factores sociales, culturales, económicos y educativos que se asocian con el desempeño de los estudiantes. En especial, se relevó información vinculada con el área de Ciencias.

El cuestionario para el Estudiante solicita información sobre:

- ***Sí mismo, su familia, su hogar*** (características relacionadas con los estudiantes; aspectos de la familia y del hogar).
- ***Lo que el estudiante piensa acerca de su vida dentro y fuera de la escuela*** (percepción sobre la utilidad de lo que se le enseña en la escuela, relación con los docentes, preparación para el mundo laboral y aspiraciones hacia carreras relacionadas con las Ciencias).
- ***Su aprendizaje en las clases de Ciencias*** (tiempo dedicado a las Ciencias, experiencias y compromiso con las actividades; asistencia y percepción que tiene sobre el comportamiento de sus pares y de los docentes, a la hora de aprender y enseñar).
- ***Su visión sobre las Ciencias*** (intereses, creencias, autoeficacia e investigación científica; conciencia de los problemas medioambientales).

El cuestionario para el Establecimiento Educativo releva información sobre:

- ***Contexto del Establecimiento Educativo*** (tipo de establecimiento público/privado, cantidad de programas, tamaño de las aulas, recursos educativos).
- ***Gestión del Establecimiento Educativo*** (plan de estudios, asignación de recursos, actividades extracurriculares ofrecidas, implementación de políticas en cuanto a admisión/agrupamiento/traslado).
- ***Personal Docente*** (estrategias de supervisión).
- ***Evaluación*** (responsabilidad que tiene el Establecimiento, prácticas, propósitos y uso de los datos sobre los desempeños de los estudiantes).

- **Grupos Específicos** (políticas de agrupamiento).
- **Clima del Establecimiento Educativo** (actuación de los docentes y los estudiantes, liderazgo, participación y expectativas de los padres).

¿Cuáles fueron las características de la muestra en PISA 2015?

El Estudio PISA utiliza muestras representativas de entre 4.500 y 10.000 estudiantes por país. Este tamaño de muestra permite realizar inferencias del país en su totalidad, pero no permite inferencias por regiones o jurisdicciones. Los estudiantes son seleccionados a partir de una muestra probabilística de escuelas estatales y privadas, urbanas y rurales.

La muestra definitiva de Argentina PISA 2015 se conformó por la participación de 234 escuelas (en PISA 2012 fueron 226 escuelas) y se evaluaron 6349 estudiantes de 15 años (en PISA 2012 fueron 5900 estudiantes). Es decir, en PISA 2015 se evaluaron más escuelas y más estudiantes respecto de la edición anterior de 2012. La provincia de Tierra del Fuego fue la única que no participó en 2015, ya que no fue seleccionada en la muestra realizada por la OCDE.

Resultados PISA 2015 en Ciencias, Matemática y Lengua

Se presentan los resultados del desempeño de los estudiantes argentinos, estructurados, básicamente, en dos ejes:

Puntajes promedio de los resultados de cada país en cada una de las áreas evaluadas. Para obtenerlos, PISA ponderó por igual a los países como si aportaran todos ellos, el mismo número de alumnos. Este promedio es la media aritmética de las puntuaciones medias de los países.

Niveles de desempeño diferenciados por un rango de puntaje y el porcentaje de estudiantes que se ubican en cada uno de ellos. Los niveles, al estar asociados a ejercicios de dificultad creciente, permiten categorizar el desempeño de los estudiantes y describir lo que ellos son capaces de hacer.¹⁰ Los niveles de desempeño se caracterizan por su jerarquía e inclusión, significa que un estudiante en un nivel particular no sólo demuestra conocimientos y capacidades propias de ese nivel, sino también los requeridos en los niveles inferiores, por ejemplo, un estudiante en el Nivel 3 también alcanza los desempeños de los Niveles 1 y 2. Se considera el Nivel 2 como el nivel de desempeño básico en las tres áreas evaluadas.

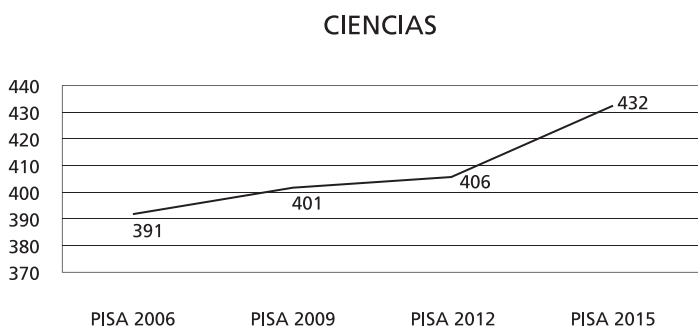
La definición de los niveles de desempeño de las áreas evaluadas en el Estudio PISA tiene un papel clave, porque posibilita interpretar y valorar pedagógicamente los desempeños de los estudiantes. En ella se establecen los conocimientos que deben tener para

alcanzar cada uno de los niveles, así como las capacidades cognitivas necesarias y las tareas que deben realizar para resolver los problemas planteados. PISA establece 8 niveles para definir los desempeños de los estudiantes evaluados, en cada área de conocimiento, que van del Nivel Bajo 1b al Nivel 6. Las descripciones de los niveles de desempeño que se presentan en este trabajo se corresponden con la dificultad de las preguntas o ítems para cada uno de los niveles.¹¹

Resultados de Ciencias, puntaje promedio y niveles de desempeño

Capacidad Científica: permite utilizar el conocimiento científico para identificar temas, adquirir nuevos conocimientos, explicar fenómenos científicos y obtener conclusiones, basándose en evidencias acerca de problemas relacionados con la ciencia, con el fin de comprender y tomar decisiones relativas al mundo natural y a los cambios producidos por la actividad humana.

Gráfico 1. Puntaje promedio de Argentina en Capacidad científica.



Fuente: Elaboración propia, ciclo 2006-2015. OCDE, PISA 2015

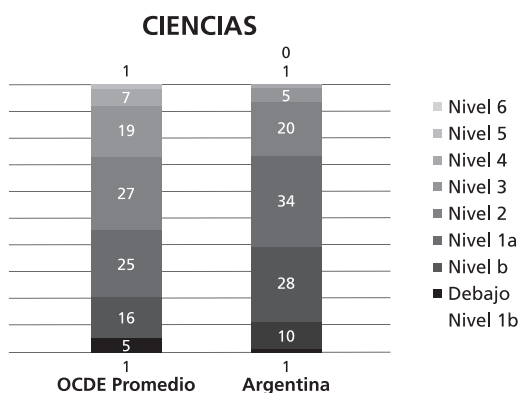
Nivel de desempeño en Ciencias

El mayor porcentaje de estudiantes argentinos se encuentra en el intervalo que corresponde al Nivel 2 de la escala de Ciencias, con el 34,2% de los estudiantes. En este nivel, los estudiantes son capaces de utilizar el conocimiento de los contenidos cotidianos y procedimientos básicos para dar una explicación científica apropiada, interpretar datos e identificar la pregunta de un diseño experimental simple. Pueden usar el conocimiento científico básico o cotidiano para identificar una conclusión válida a partir de un conjunto de datos simples. Demuestran un conocimiento básico epistémico y son capaces de identificar las preguntas que pueden ser investigadas científicamente.¹²

El porcentaje *más alto* de estudiantes, de los países miembros de la OCDE, se encuentra en el intervalo que corresponde al Nivel 3 de la escala de Ciencias, con el 27,2% de

los estudiantes; en Argentina el 20% se ubica en este nivel. En el Nivel 3, los estudiantes pueden recurrir a un conocimiento moderadamente complejo para identificar o construir las explicaciones de fenómenos familiares o conocidos. En situaciones menos conocidas o más complejas, ellos pueden construir explicaciones con una guía o apoyo relevante y utilizar los elementos del conocimiento procedimental o epistémico para realizar un experimento simple en un contexto restringido. Son capaces de distinguir entre temas científicos y no científicos e identificar evidencias que apoyan una afirmación científica (loc.cit.).

Gráfico 2. Distribución Porcentual de estudiantes, según niveles de Desempeño en Capacidad Científica.

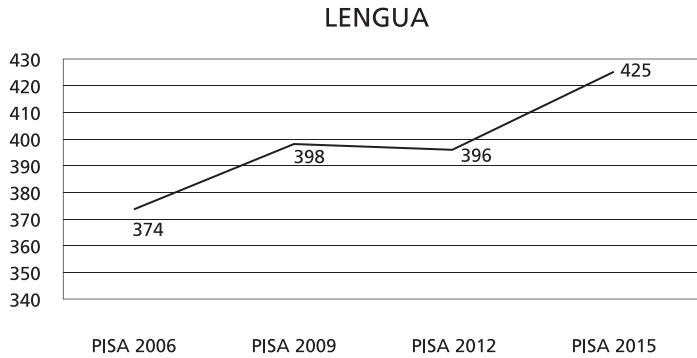


Fuente: Elaboración propia. OCDE, PISA 2015

Resultados de Lengua, puntaje promedio y niveles de desempeño

Capacidad Lectora: posibilita comprender, emplear, reflexionar e interesarse en textos escritos con el fin de lograr metas propias, desarrollar los conocimientos y el potencial personal para participar en la sociedad.

Gráfico 3. Puntaje promedio de Argentina en Lengua.



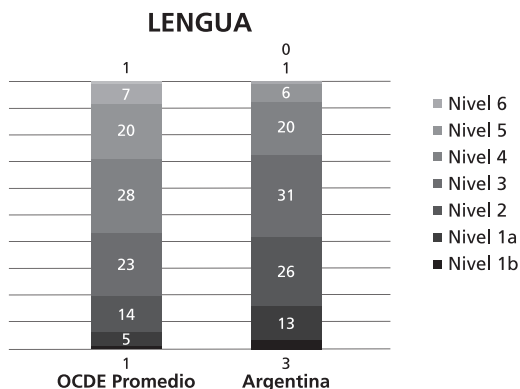
Fuente: Elaboración propia, ciclo 2006-2015. OCDE, PISA 2015

Nivel de desempeño en Lengua

En el intervalo que corresponde al Nivel 2 de la escala de Lengua se encuentra el porcentaje más alto de estudiantes argentinos, con el 30,7%. Algunas tareas en este nivel requieren que el lector localice una o varias partes de la información que necesiten ser inferidas; el reconocimiento de la idea principal en un texto, la comprensión de relaciones o la interpretación del significado dentro de una parte limitada del texto cuando la información no es destacada y el lector debe hacer inferencias de bajo nivel. Típicas tareas reflexivas en este nivel demandan que los lectores hagan una comparación o varias conexiones entre el texto y el conocimiento externo, basándose en las actitudes y la experiencia personal.¹³

En los países miembros de la OCDE el mayor porcentaje de estudiantes se encuentra en el intervalo que corresponde al Nivel 3 de la escala de Lengua con el 27,7% y en Argentina el 20%. Las tareas de este nivel requieren que el lector localice y en algunos casos reconozca la relación entre varias partes de la información. Las tareas interpretativas en este nivel suponen que el lector integre varias partes de un texto para identificar una idea principal, comprender una relación o interpretar el significado de una palabra o frase. Los estudiantes necesitan tener en cuenta muchos rasgos al comparar, contrastar o categorizar, ya que puede haber mucha información destacada o no ser explícita o también presentar otros obstáculos el texto. Las tareas reflexivas en este nivel pueden pedir que los lectores establezcan conexiones, comparaciones y explicaciones para demostrar que lograron una buena comprensión del texto en relación con el conocimiento cotidiano. Otras tareas no demandan una comprensión detallada, pero pueden requerir que el lector necesite de conocimientos menos familiares.

Gráfico 4. Distribución de estudiantes según Niveles de Desempeño en Lengua 2015.

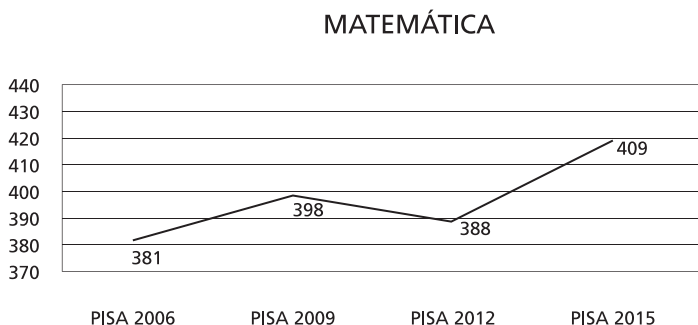


Fuente: Elaboración propia. OCDE, PISA 2015.

Resultados de Matemática, puntaje promedio y niveles de desempeño

Capacidad Matemática: permite formular, usar e interpretar conocimientos matemáticos en una variedad de contextos. Incluye razonar, usar conceptos, procedimientos, datos y herramientas para describir, explicar y predecir fenómenos. Según el Estudio PISA, “esta capacidad ayuda a los estudiantes a reconocer el rol que tiene la Matemática, a emitir juicios fundamentados y a tomar decisiones que son necesarias en la vida como ciudadanos constructivos, comprometidos y reflexivos”.

Gráfico 5. Puntaje promedio de Argentina en Capacidad Matemática.



Fuente: Elaboración propia, ciclo 2006–2015. OCDE, PISA 2015

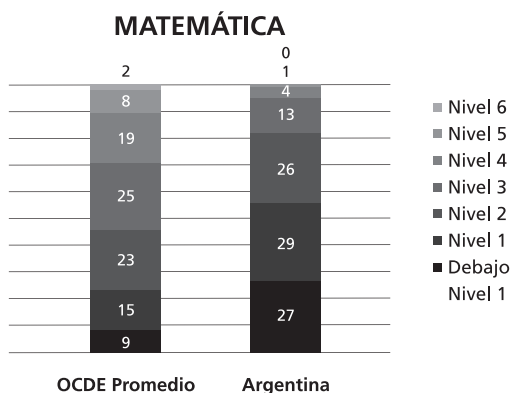
Nivel de desempeño en Matemática

El porcentaje *más alto* de estudiantes argentinos se encuentra en el intervalo que corresponde al Nivel 1 de la escala de Matemática, con el 29,4%. En este Nivel, los estudiantes

pueden responder preguntas que involucran contextos familiares donde toda la información relevante está presente y las preguntas están claramente definidas. Son capaces de identificar la información y realizar procedimientos rutinarios según instrucciones directas en situaciones explícitas. Pueden realizar acciones que son casi siempre obvias y que siguen inmediatamente a los estímulos dados.¹⁴

En cambio, en los países miembros de la OCDE el mayor porcentaje de estudiantes se encuentra en el intervalo que corresponde al Nivel 3 de la escala de Matemática, con el 24,8%, mientras en Argentina el 13%. En el Nivel 3, los estudiantes pueden realizar procedimientos claramente descritos, incluyendo aquellos que requieren decisiones secuenciales. Sus interpretaciones son suficientemente sólidas que les sirven de base para construir un modelo simple o para seleccionar y aplicar estrategias de resolución a problemas simples. Los estudiantes en este nivel pueden interpretar y usar representaciones basadas en diferentes fuentes de información y razonar a partir de ellas. Muestran por lo general alguna capacidad de manejar porcentajes, fracciones, números decimales y trabajar con relaciones proporcionales, lo cual manifiesta que se han involucrado en interpretaciones y razonamientos básicos.

Gráfico 6. Porcentaje de estudiantes según niveles de desempeño en Matemática 2015.



Fuente: Elaboración propia. OCDE, PISA 2015.

Tendencia de los resultados PISA 2001-2015 en Ciencias, Lengua y Matemática

Desde la primera participación en PISA PLUS 2001, los resultados de Argentina han permanecido aparentemente estables, aun teniendo en cuenta los aumentos en la cobertura de estudiantes que se dieron, principalmente, al incluir en el sistema educativo a la población en edad escolar en situación de vulnerabilidad.

En PISA 2015, se observa una tendencia clara hacia la mejora, con lo cual se estaría revertiendo la tendencia en las tres áreas evaluadas. No obstante, PISA ofrece un indicador entre tantos deben ser tenidos en cuenta a la hora de diagnosticar el sistema educativo argentino.

Respecto de la tendencia de las áreas evaluadas se observa:

- En **Ciencias** el puntaje promedio obtenido por Argentina mejoró 41 puntos respecto de PISA 2006, año focalizado en el área, y 27 puntos respecto de PISA 2012. A pesar de estas mejoras, se encuentra por debajo del promedio de la OCDE (493), descendió 5 puntos respecto de PISA 2006 y 8 puntos respecto de PISA 2012. El promedio de los países miembros de la OCDE, con datos comparables entre PISA 2006 y PISA 2015 no ha cambiado significativamente.¹⁵
- En **Lengua** el puntaje promedio logrado por Argentina estuvo 27 puntos por encima de los resultados de PISA 2009, año focalizado en el área, 29 puntos mejor que en PISA 2012 y 7 puntos más respecto del año 2001, donde también estuvo focalizado en Lengua. No obstante, en el año 2015 se encuentra por debajo del promedio de la OCDE (493), 1 punto menos que en PISA 2009 y otros 4 puntos menos respecto de PISA 2012. De los 64 países con datos comparables en rendimiento de Lengua, 20 muestran una tendencia positiva en la media de las evaluaciones PISA 2015, respecto de PISA 2009; 31 muestran una tendencia estable y 13 países muestran una tendencia desfavorable en el desempeño promedio de los estudiantes.¹⁶
- En **Matemática** el puntaje promedio de Argentina obtuvo 21 puntos más que en PISA 2012. El país no participó en PISA 2003, año focalizado en el área. También se observa que, en el año 2015, el país se encuentra por debajo del promedio de la OCDE (490), descendió 9 puntos respecto de PISA 2003 y 4 puntos respecto de PISA 2012. En promedio en los países miembros de la OCDE, el rendimiento de

Matemática se mantuvo prácticamente estable entre 2012 y 2015. En tendencias extendidas también se muestra la estabilidad general de los resultados promedio. Para los países miembros de la OCDE, con datos válidos para PISA 2003, los resultados de Matemática disminuyeron, en promedio, 1,7 puntos cada tres años entre 2003 y 2015.¹⁷

Cuadro 4. Puntaje promedio PISA 2001-2015, según área de conocimiento

ARGENTINA PISA							OCDE
ÁREAS	2001 Foco Lengua	2003* Foco Matemática	2006 Foco Ciencias	2009 Foco Lengua	2012 Foco Matemática	2015 Foco Ciencias	2015 Promedio
Ciencias	396	-	391	401	406	432	493
Lengua	418	-	374	398	396	425	493
Matemática	388	-	381	388	388	409	490

Fuente: Elaboración propia, bases de datos PISA - OCDE.

* La Argentina no participó en el Estudio PISA en el año 2003.

Otras evidencias que avalan las tendencias de los hallazgos

Las *tendencias* que se observan en los resultados de Argentina, en PISA 2015, permiten arribar a ideas preliminares y provisorias que muestran la relación entre los desempeños de los estudiantes y algunos indicadores de equidad. También, se presentan otros resultados de evaluaciones llevados a cabo en la Argentina, los cuales aportan más evidencias.

En PISA 2015 Argentina obtuvo en Ciencias 432 puntos, mejorando 27 puntos respecto del año 2012 y 41 puntos respecto de 2006. También, otros estudios de evaluación acompañan la tendencia de mejora en Ciencias. Es el caso de los estudiantes evaluados en el TERCE¹⁸ del año 2013, en 6° año de Educación Primaria, que muestran una mejora significativa de 13 puntos respecto de la evaluación SERCE del año 2006, organizada por el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE).

Cuadro 5. Resultados SERCE 2006 y TERCE 2013 LLECE.

País/Región	Ciencias 6° año - Educación Primaria		
	SERCE 2006	TERCE 2013	Diferencia TERCE-SERCE
Argentina	488,72	501,31	12,59*
Promedio países	479,88	488,42	8,54*

Fuente: Elaboración propia, bases de datos LLECE-UNESCO. *Diferencia significativa.

Al comparar Ciencias, entre los dos Estudios TERCE 2013 y PISA 2015, se están comparando los resultados de la población de estudiantes en el tiempo, lo cual muestra una trayectoria escolar de mejora que va en el mismo sentido.

Equidad en los resultados PISA 2015

Un sistema educativo es equitativo si brinda las oportunidades y crea las condiciones de aprendizaje similares a todos los estudiantes independientemente de su género, ubicación, contexto socioeconómico, etc. Se espera, entonces, que exista una débil o moderada relación entre las condiciones socioeconómicas y los desempeños estudiantiles, lo que puede implicar que los sistemas educativos reproduzcan en menor medida las diferencias existentes en el contexto económico, social y cultural de partida de los estudiantes en el desempeño académico. Un sistema educativo se considera tanto más equitativo cuanto menor sea el impacto de la variación del contexto económico, social y cultural sobre el desempeño escolar.

Índice de inclusión social¹⁹

La forma en que la variación en el desempeño se distribuye entre las escuelas y dentro de ellas, se relaciona a menudo con el grado de diversidad socioeconómica entre las escuelas. En los países de la OCDE, la variación del índice PISA de estatus económico, social y cultural observado en las escuelas es de 76,5%, mientras que el 23,5% restante de esa variación del estatus socio-económico se encuentra entre las escuelas. Esto implica que, en promedio, tiende a haber una mayor diversidad socioeconómica entre los estudiantes que asisten a las mismas escuelas, que entre los estudiantes que asisten a diferentes escuelas.

En Argentina la variación de este índice observado en las escuelas es de 67,7%, mientras que el 32,3% restante de esa variación del estatus socio-económico se encuentra entre las escuelas. En la región, países como Chile, Colombia, Perú tienen más del 40% de la variación de la situación socioeconómica de los estudiantes entre escuelas. La Argentina tiende a una mayor diversidad socioeconómica entre los estudiantes que asisten a las mismas escuelas, que entre los estudiantes que asisten a diferentes escuelas.

Índice de inclusión académica²⁰

Un valor alto en esta índice muestra una alta probabilidad de encontrar, en una misma escuela, a estudiantes de alto y bajo logro. Resulta conveniente estudiar, en cada país, el porcentaje de la varianza que corresponde a diferencias entre escuelas y el porcentaje que se presenta dentro de estas. A partir de este último porcentaje PISA construye el índice de inclusión académica (IIA).

El IIA es el grado en que los estudiantes con diferentes capacidades y necesidades académicas comparten la misma escuela o el grado en que las escuelas tienen diferentes ni-

veles de desempeño promedio. También es el grado en que los estudiantes de bajo y de alto rendimiento asisten a la misma escuela. PISA mide la inclusión académica como el porcentaje de la variación en el desempeño de los estudiantes en Ciencias dentro de las escuelas. El IIA varía de 0 a 100, el valor más cercano a 100 indica una mayor inclusión.

En Argentina, el IIA es igual a 70,2%, un valor levemente por encima del promedio de la OCDE (69,9). En el contexto de la región, en casi todos los países, es menor la probabilidad de encontrar a estudiantes de diferente desempeño académico en una misma escuela.

Desempeño de los estudiantes según género

En el Estudio PISA se encuentran diferenciados por género los niveles de compromiso y expectativas de los estudiantes, a la hora de elegir carreras relacionadas con la ciencia. La escuela puede ayudar a contrarrestar los estereotipos sobre los científicos y el trabajo en las ocupaciones relacionadas con la ciencia, como también ayudar a los estudiantes a cultivar una perspectiva más amplia sobre la ciencia, a través de una mejor información de las carreras (DeWitt y Archer, 2015), evitando así retratos poco realistas o exagerados al respecto.

Los resultados muestran que los estudiantes a veces tienen una comprensión limitada de lo que puede significar “una carrera en ciencia”. Otros datos muestran que pocos estudiantes tienen una comprensión completa de las profesiones relacionadas con la ciencia y muchos desconocen en gran medida la gama de oportunidades que se ofrecen en la formación de ciencia y tecnología.

PISA sostiene que el conocimiento y la comprensión de la ciencia son necesarios para la plena participación en un mundo. En este sentido, la ciencia escolar debería tal vez ser como un “trampolín” hacia nuevas fuentes de interés y disfrute (Archer, Dewitt y Osborne 2015). Ampliar la conciencia de los estudiantes sobre la utilidad de la ciencia puede ayudar a construir una visión más inclusiva de la ciencia y de la cual menos estudiantes se sientan excluidos (Alexander, Johnson y Kelley 2012).

Antes de hablar de los resultados de PISA 2015 es importante decir que, en los últimos años, si bien hay una gran apertura en las políticas públicas a la identidad de género y a la equidad e igualdad de género, el concepto de género continúa en discusión. Esto expresa limitaciones en el diseño de los instrumentos que relevan esta característica en las evaluaciones estandarizadas, ya que únicamente pregunta a los estudiantes por mujer o varón. Sin embargo, los datos obtenidos siguen mostrando que existe una relación entre los géneros relevados y sus niveles de desempeño. Es decir que los estereotipos de género siguen influyendo en la educación de los estudiantes.

Ciencias, según el género

En Ciencias el puntaje promedio de los países miembros de la OCDE es de 4 puntos a

favor de los varones. En Argentina la diferencia de resultados entre varones y mujeres es de 15 puntos a favor de los varones. Asimismo, en los países miembros de la OCDE la diferencia de los puntajes en Ciencias sigue esta tendencia.

Cuadro 6: Puntaje promedio en Ciencias, según el género.

Puntaje promedio, según género - PISA 2015		
	Argentina	OCDE
CIENCIAS	432	493
MUJER	425	491
VARÓN	440	495

Fuente: Elaboración propia, bases de datos PISA 2015, OCDE.

Lengua, según el género

En el promedio de la OCDE, la diferencia es de 27 puntos a favor de las mujeres. En Argentina las mujeres obtienen resultados en Lengua más altos (16 puntos) que los de los varones. Esta tendencia es la misma para los países miembros de la OCDE y los países de la región.

Cuadro 7: Puntaje promedio en Lengua, según el género.

Puntaje promedio, según género - PISA 2015		
	Argentina	OCDE
LENGUA	425	493
MUJER	433	506
VARÓN	417	479

Fuente: Elaboración propia, bases de datos PISA 2015, OCDE.

Matemática, según el género

Según el Estudio PISA, Matemática es el área en que los varones habitualmente consiguen mejores resultados que las mujeres, esta diferencia continúa en los países miembros de la OCDE, con 8 puntos de diferencia a favor de ellos. En Argentina los varones obtienen resultados en Matemática más altos (18 puntos) que las mujeres.

Cuadro 8: Puntaje promedio en Matemática, según el género.

Puntaje promedio, según género - PISA 2015		
	Argentina	OCDE
MATEMÁTICA	409	490
MUJER	400	486
VARÓN	418	494

Fuente: Elaboración propia, bases de datos PISA 2015, OCDE.

Expectativas de los estudiantes relacionadas con las Ciencias y el futuro, según el género

El Estudio PISA exploró las expectativas de los estudiantes relacionadas con las Ciencias y el futuro, según el ámbito profesional y el género.

Cuadro 9. Porcentaje de estudiantes, según expectativas y género

País/OCDE	Todos los estudiantes %	Varón %	Mujer %
Estudiantes que esperan trabajar a los 30 años en ocupaciones relacionadas con Ciencias, por género y desempeño en Ciencias.			
Argentina	23,6 (0.9)	23,4 (1.1)	23,8 (1.0)
Promedio OCDE	24,5 (0.1)	25,0 (0.2)	23,9 (0.2)
Estudiantes que esperan trabajar a los 30 años como profesionales de Ciencias y la ingeniería, por género y desempeño en Ciencias.			
Argentina	9,8 (0.6)	13,5 (0.8)	6,4 (0.6)
Promedio OCDE	8,8 (0.1)	12,2 (0.1)	5,3 (0.1)
Estudiantes que esperan trabajar a los 30 años como profesionales de las TICs, por género y desempeño en Ciencias.			
Argentina	0,7 (0.1)	1,3 (0.2)	0,2 (0.1)
Promedio OCDE	2,6 (0.0)	4,8 (0.1)	0,4 (0.0)

Fuente: Elaboración propia, bases de datos PISA 2015, OCDE.

De acuerdo a los resultados 23,6% de los estudiantes argentinos espera trabajar en ocupaciones relacionada con las Ciencias, a los 30 años, es decir 0,9% menos que el promedio de la OCDE. Pero, la diferencia de los estudiantes varones argentinos con el promedio de estudiantes de la OCDE es de 1,6 puntos porcentuales y entre las mujeres es de sólo 0,1. La tendencia para Argentina es que las mujeres están 0,4 % por encima de los varones, mientras que en los países de la OCDE la diferencia es opuesta, encontrándose los varones 1,1% por encima de las mujeres.

Las expectativas de los estudiantes argentinos en trabajar como profesionales de las Ciencias y la ingeniería son de 9,8%, 1 punto por encima del promedio OCDE. También los estudiantes varones argentinos se encuentran 1,3 % por encima del promedio OCDE y las mujeres 1,1%.

Por último, las diferencias más importantes se encuentran en las expectativas de los estudiantes argentinos para trabajar como profesionales de las TICs, que son 1,9% menos que el promedio OCDE. En las estudiantes argentinas es de sólo 0.2%, lo que permite suponer que las mujeres no se proyectarían en este campo laboral.

Desempeño de los estudiantes, según la repitencia y la situación socioeconómica

La equidad en las oportunidades de educación para los estudiantes de diferentes orígenes socioeconómicos también puede estar relacionada con las políticas adoptadas por los siste-

mas escolares. Una de estas es la repetición de un año escolar, es decir la práctica de hacer que los estudiantes permanezcan en el mismo año por un año más, generalmente con el objetivo de darles a los estudiantes más tiempo para dominar el contenido correspondiente a ese año escolar, antes de pasar a niveles *más avanzados*. Sin embargo, la investigación encuentra que la repetición de año es ineficaz para igualar el desempeño de los estudiantes porque tienden a experimentar pérdidas en el desempeño (Cervini 2017).

El Estudio PISA preguntó a los alumnos de 15 años si alguna vez habían repetido un año escolar. En la OCDE el 12% de los estudiantes informó haber repetido un año; de estos el 19% corresponde a un contexto socio-económico desfavorable (cuartil más bajo de la distribución del ESCS²¹) y el 6% a un contexto socio-económico favorable (cuartil más alto de la distribución).

En Argentina, los resultados muestran que 29% de los estudiantes había repetido un año escolar. De ellos, el 41% son repitentes y corresponden a un contexto económico desfavorable (cuartil más bajo de la distribución del ESCS), mientras que el 16% a un contexto socio-económico favorable (cuartil más alto de la distribución). Este hallazgo es consistente con los resultados de otros estudios que muestran que la incidencia de la repitencia es más alta entre los estudiantes de entornos económico, social y cultural desfavorecidos.

Desempeño de los estudiantes, según la resiliencia

El término “resiliencia” aparece en la literatura especializada de la salud mental como una hipótesis explicativa de la conducta saludable en condiciones de adversidad o alto riesgo (Fergus y Zimmerman, 2005). La promoción de resiliencia se sostiene en el supuesto de la capacidad universal de los seres humanos para abordar satisfactoriamente la adversidad (Grotberg, 1995; Kotliarenko, 2000; Saavedra, 2003). En tal sentido, los métodos de estudio apuntan a reconocer y analizar aquellos comportamientos que, construidos en la interacción, operan como factores protectores del daño en un contexto determinado. (Villalta Púcar, 2010). Los factores que desarrollan la calidad de vida y la salud mental de los adolescentes, y que los protegen de la adversidad, están vinculados a la familia y la educación (Amar, Kotliarenko y Abello, 2003; Arguedas y Jiménez, 2007).

El psicólogo guatemalteco Marcelo Colussi (2013: 88-89) se pregunta

¿De qué se trata realmente la resiliencia? ¿Qué elemento positivo nuevo aporta efectivamente? Que mucha gente tiene esa capacidad de rehacerse, de no quebrarse y salir airosa de las peores situaciones, no es ninguna novedad. Si el concepto consiste en describir eso, pues no es un concepto científico en sentido estricto que inaugure un nuevo campo de conocimiento produciendo una ruptura epistemológica, sino que no pasa de la mera descripción. La idea de resi-

liencia, sabiéndolo o no por parte de quien la usa, apunta a la “suavización” de la crudeza de esa realidad.

Sabiendo de dónde proviene (las ciencias de la conducta estadounidenses), el autor se pregunta, “¿qué nos deja esto de resiliencia para un planteo transformador?”

Según la OCDE, una característica de los estudiantes “resilientes” es que logran un mejor desempeño en PISA, más allá de lo que predice su condición socioeconómica. Los estudiantes resilientes son una evidencia de que altos desempeños y alta equidad en la educación no son mutuamente excluyentes.

Cuadro 10. Porcentaje de estudiantes resilientes entre 2006 y 2015

	PISA 2015	PISA 2006
	Porcentaje de estudiantes resilientes ²² entre los estudiantes de contextos desfavorecidos	Porcentaje de estudiantes resilientes entre los estudiantes de contextos desfavorecidos
OCDE	29	28
Argentina	16	7

Fuente: Elaboración propia, Informe de Resultados PISA 2015.

La OCDE presenta un promedio de 29% de estudiantes resilientes en el año 2015, mostrando un punto más respecto de 2006. Es decir, son estudiantes que logran superar circunstancias socioeconómicas difíciles y, al mismo tiempo, alcanzan un buen desempeño en la escuela. Argentina muestra ese mismo año un promedio de 16%, es decir 9 puntos más respecto de 2006. Se ubica por lo tanto entre los países en los que más ha aumentado el porcentaje de estudiantes resilientes entre 2015 y 2006.

Este indicador puede ser útil para realizar comparaciones entre países, pero deben tenerse en cuenta muchos otros aspectos que pueden influir en el desempeño de los estudiantes. Por ejemplo, un estudiante puede tener un buen o mal día al responder la prueba, puede tener un buen o mal año escolar de aprendizaje o puede ser resiliente en algunos temas y en otros no. Por otra parte, la situación socioeconómica es un indicador general y, posiblemente, no refleje adecuadamente diferencias entre y dentro de los países, que probablemente se traducirían en modos diferentes de identificar la resiliencia.

Más allá del intento de problematizar la idea de “resiliencia” que presenta PISA 2015 – asunto que excede los alcances de este trabajo–, consideramos interesante continuar con investigaciones que focalicen en las oportunidades que el sistema educativo ofrece a los estudiantes que logran buenos resultados académicos vinculados con sectores sociales desfavorecidos; pensar en quiénes son sus referentes adultos, pares o cuáles son aquellas dimensiones sociales y culturales protectoras de estos estudiantes, entre otras preguntas, podrían iluminar el tema en cuestión, lejos de cualquier interpretación de la pedagogía darwinista.

Algunas conclusiones

Una *cultura de la evaluación* apunta a una *cultura de diálogo*, a una *cultura de colaboración* como principio articulador e integrador de la acción, la planificación, la cultura, el desarrollo, la organización, la investigación y como proceso asociado a la transformación educativa. El sentido de la evaluación no está dirigido a servir de control, de regulación y de exclusión, sino a volver transparente, participativo y democrático el proceso y contribuir a la transformación constante de la educación: ¡su significado real es pedagógico!

Una cultura de la evaluación no se asocia a un intento de llegar a un resultado indiscutible, objetivo o imparcial, sino más bien a la posibilidad de ampliar su alcance, de incrementar los esquemas de percepción e interpretación para alcanzar apreciaciones más comprensivas e integrales de los procesos de enseñanza y de aprendizaje, que lejos está de una connotación meramente instrumental de la evaluación. Parafraseando a Hargreaves (1998), una cultura de la evaluación comprende creencias, valores, hábitos, supuestos y formas de hacer las cosas asumidas por las comunidades educativas. La forma de la cultura de la evaluación, el modelo de relaciones entre sus miembros es tan importante como el contenido de las creencias comunes en esa cultura. La forma en que algunos individuos y grupos ponen en práctica sus valores a expensas de otros o el hecho de tener el poder y la influencia suficientes para configurar otros valores a imagen de los suyos propios constituyen una preocupación clave.

En este sentido, la perspectiva micropolítica (Hargreaves, 1998) nos anima a discriminar entre las distintas formas que pueden adoptar la colaboración, la participación en la evaluación y a examinar lo que constituye cada una de ellas y a plantearnos a qué intereses responde cada una. Esta perspectiva posibilita sacar a la luz mucho de lo que está oculto, sutil y que, sin embargo, es crucial para comprender las dinámicas y las complejidades cotidianas de la escuela. Tal como dice el autor, es frecuente que sobre estos caldos de cultivo surjan, se reproduzcan y consoliden las que denomina culturas balcanizadas.

Los contextos sociales, culturales, educativos y económicos son muy diferentes entre los países que compara el Estudio PISA de la OCDE. Por lo que, a la hora de encarar soluciones es necesario determinar los motivos, las razones y los procesos que promovieron ciertos resultados en los desempeños académicos. Es necesario profundizar el análisis y abrir un espacio de debate amplio para

acordar medidas de protección de la educación como bien social, manteniendo una posición común en los organismos internacionales. (...) Inscribir en los programas culturales y educativos la noción de una identidad iberoamericana, latinoamericana y caribeña de origen multicultu-

ral, que se proyecte en valores democráticos, que rechacen las diferencias basadas en la injusticia, y que sean a la vez respetuosos de las distinciones culturales, lingüísticas, genéricas, étnicas, regionales, etc.
(Puiggrós, 2005: 115).

Las estrategias para la mejora de los aprendizajes deberían ser elaboradas desde una perspectiva local y regional, con estudios cualitativos que complementen y expliquen los hallazgos que muestran los resultados de los estudios internacionales de evaluación. Los resultados pueden ofrecer una “evidencia provisoria” y quizás no más que esto, hasta tanto sean analizados en sus contextos e integrados adecuadamente con otros datos que forman parte del largo proceso educativo. Apple (2017) propone que *“los profesores y la comunidad deben debatir qué evidencia necesitan”*. Se requiere de una visión holística de los problemas que suponen la inequidad y la exclusión social, que aseguren el derecho de los estudiantes a aprender.

La obligatoriedad de la Educación Secundaria establecida por ley 26.206 en el año 2006 incorporó prácticas de inclusión real en las escuelas que aumentó el porcentaje de población con secundario completo del 34% en 2001 a 44% en 2010 (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001 y 2010, INDEC). Respecto de los desempeños académicos de los estudiantes, estos se mantuvieron estables a través del tiempo (2001-2012), con una tendencia a la mejora en PISA 2015 y, al mismo tiempo, logrando aumentar y retener mayor cantidad de alumnos en la Educación Secundaria.

Los desempeños académicos de los países de la región se encuentran aún lejos de los estándares definidos por la OCDE. En el caso de Argentina siguen situados significativamente por debajo del promedio de la OCDE, en las tres áreas evaluadas. Sin embargo, PISA 2015 muestra una tendencia hacia la mejora de los resultados del país, a diferencia de las ediciones anteriores donde esos resultados permanecían estables. Aun así, cuando se analizan los indicadores de equidad de la OCDE, quedan varios aspectos que nos interpelan y que sería necesario profundizar para efectivizar su transformación. Por ejemplo, los referidos a las diferencias marcadas de género en el desempeño de los estudiantes en Ciencias y Matemática, a la repitencia y abandono escolar de los alumnos argentinos y a la relación del contexto económico, social y cultural con los desempeños estudiantiles.

Se espera que este artículo muestre algunos alcances, sentidos y resultados que aporta este estudio al país, en aspectos significativos para el sistema educativo argentino y, al mismo tiempo, se dimensionen los esfuerzos y el trabajo que realizan los países de la región al participar en cada ciclo de evaluación.

¹ Este artículo se basa en un informe elaborado para el Departamento de Gestión y Evaluación Educativa (GyEE) de la Universidad Tecnológica Nacional, Regional Avellaneda.

² Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación (LLECE), (2000). Primer Estudio Internacional Comparativo sobre lenguaje, matemática y factores asociados, para alumnos del tercer y cuarto grado de la educación básica. Segundo informe. (PERCE). Santiago de Chile: UNESCO/OREALC.

³ La iniciativa PISA para el Desarrollo (PISA-D) responde a los países de ingresos bajos y medios, en los que una proporción considerable de los jóvenes de 15 años no está matriculada en la escuela.

A partir de julio de 2016, ocho países participan en PISA-D: Camboya, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay, Senegal y Zambia. https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/PISA-D_brochure_2016_ESP.pdf

⁴ Sitio: <http://www.oecd.org/pisa/publications/> Link Informe: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>

⁵ Comparabilidad: Permite comparar en el tiempo si los países participantes hicieron un progreso en cuanto a la mejora del desempeño de los estudiantes, en Argentina entre PISA PLUS 2001 y PISA 2015. El índice de cobertura nacional de estudiantes de 15 años es el cociente entre el número ponderado de estudiantes participantes y la población total de 15 años del país.

⁶ Las siglas P-S-J-G (China) hacen referencia a las cuatro provincias de China que participan de PISA: Pekin, Shanghái, Jiangsu y Guandong.

⁷ OECD (2016), PISA 2015 Results (Volume I): Excellence and Equity in Education, PISA, OECD Publishing, Paris. Anexo A4 Garantía de Calidad, pág. 304.

⁸ Tabla de posiciones en PISA: es el listado de los países participantes de la evaluación clasificados en forma de "ranking". Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 301.

⁹ Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 56.

¹⁰ Los puntajes de los niveles de desempeño se expresan en una escala continua con un puntaje promedio de 500, establecida para los países miembros de la OCDE en el año 2000 y una desviación estándar de 100 puntos.

¹¹ La descripción de Niveles de desempeño de Ciencias se encuentra en el Informe de Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 60.

¹² Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 60.

¹³ Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 162.

¹⁴ Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 191.

¹⁵ Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 35.

¹⁶ Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 152.

¹⁷ Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 181.

¹⁸ Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (2013) es un estudio de logro de aprendizaje a gran escala de la región. <http://www.unesco.org/new/es/santiago/education/education-assessment-llece/terce/what-is-terce/>

¹⁹ El índice de estatus económico, social y cultural (ESCS) es una puntuación compuesta construida por los indicadores de la educación de los padres (PARED), el nivel parental más alto, la Ocupación (HISEI) y las posesiones de la casa (HOMEPOS), incluyendo libros en el hogar.

²⁰ El índice de la inclusión académica es calculado como $100 \times (1 - \rho)$, donde ρ significa la correlación intracласe del rendimiento. Esta correlación es la variación en el desempeño de los estudiantes entre escuelas, dividida por la suma de la variación en el desempeño de los estudiantes entre escuelas y la variación en el desempeño de los estudiantes dentro de las escuelas multiplicando por 100.

²¹ Informe de Resultados PISA 2015. Vol. I, pág. 414. ESCS (siglas en inglés) = índice del status Socio-económico y Cultural.

²² Un estudiante se clasifica como resiliente si está en el cuarto inferior del índice PISA del estatus socio-económico y cultural (ESCS) del país / economía que se evalúa y se desempeña en el cuarto superior de los estudiantes de todos los países, después de tener en cuenta el estatus socio-económico.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de Educación Pública (2017) “La distribución por grado de los estudiantes a los 15 años. Desigualdades en las trayectorias educativas y los efectos del rezago según el Informe PISA 2015”. Boletín N°2, Uruguay.

Alexander, J., K. Johnson y K. Kelley (2012) “Longitudinal Analysis of the Relations Between Opportunities to Learn About Science and the Development of Interests Related to Science”. *Science Education*, 96 (5): 763-786.

Apple, M. (2016) “Hemos conseguido que los niños odien leer. Entrevista realizada por Paula Molina” *Revista Qué pasa*. Consultado en <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2016/06/hemos-conseguido-que-los-ninos-odien-leer.shtml/>

Archer, L., J. DeWitt, J. y J. Osborne (2015) “Is Science for us? Black students ‘and parent’ views of Science and Science careers”. *Science Education*, 99 (2):199-237.

Rubén Cervini (Comp.) (2017). *El fracaso escolar. Diferentes perspectivas disciplinarias* Universidad Nacional de Quilmes, Argentina. Libro digital, PDF. <http://www.unq.edu.ar/advf/documentos/59d4d534c9c54.pdf>

Colussi, M. (2013) “Resiliencia: un concepto discutible”. *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Año 2 N°37:85-92. Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC):

DeWitt J. y L. Archer (2015) “Who Aspires to a Science Career? A comparison of survey responses from primary and secondary school students”. *International Journal of Science Education*, 37 (13):2170-2192. DOI: 10.1080/09500693.2015.1071899.

Fergus, S. y M. Zimmerman (2005) “Adolescent resilience: A framework for understanding healthy development in the face of risk”. *Annual Review of Public Health*, 26 (1), 399-419.

Gardner, H. y K. Davis (2014) *La generación APP. Cómo los jóvenes gestionan su identidad, su privacidad y su imaginación en el mundo digital*. Buenos Aires: Editorial Paidós.

Grotberg, E. (2006) “¿Qué entendemos por resiliencia? ¿cómo promoverla? ¿cómo utilizarla?” En: E. Grotberg, ed. *La resiliencia en el mundo de hoy. Cómo superar adversidades*. Barcelona: Gedisa, pp. 17-57.

Hargreaves, A. (1998) *Profesorado, cultura y postmodernidad. (Cambian los tiempos, cambia el profesorado)*. Madrid, Ediciones Morata.

Hargreaves, A., comp. (2003) *Replantear el cambio educativo. Un enfoque renovador*. Buenos Aires, Amorrortu editores.

Kotliarenco, M. (2000) *Actualizaciones en Resiliencia*. Remedios de Escalada, Buenos Aires, Ediciones UNLA.

Leones, M., G. Baruzzi, P. Scorzo y N. Rivas (2016) “Un Análisis de los Resultados del Segundo y Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo: El Caso Argentino -SERCE 2006 y TERCE 2013” - REICE, Revista *Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación* 14(4):135-155.

Martínez Arias, R. (2006) “La metodología de los estudios PISA”. *Revista de Educación*, Número extraordinario, pp.111-129. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Madrid, España.

Myers, K. y H. Goldstein (2003) “¿Escuelas fracasadas o sistemas fracasados?” En Hargreaves, (2003) pp. 163-183.

OCDE (2007) PISA 2006 *Science Competencies for Tomorrow's World: Volume 1: Analysis*. PISA, OCDE Publishing, Paris. http://www.oecd-ilibrary.org/education/pisa-2006_9789264040014-en

OCDE (2013) PISA 2012 *Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed* (Volume II), PISA, OCDE Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264201132-en>

OCDE (2014) PISA 2012 *Results: What Students Know and Can Do - Student Performance in Mathematics, Reading and Science* (Volume I, Revised edition, February 2014), PISA, OCDE Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208780-en>

OCDE (2016) PISA 2015 *Results (Volume I): Excellence and Equity in Education*, PISA, OCDE Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264266490-en>

OCDE (2016) *Programa para la evaluación internacional de alumnos. PISA para el desarrollo* (PISA-D). OCDE Publishing, Paris. https://www.oecd.org/pisa/pisa-for-development/PISA-D_brochure_2016_ESP.pdf

Puiggrós A. (2005) *De Simón Rodríguez a Paulo Freire. Educación para la integración iberoamericana*. Buenos Aires: Ediciones Colihue.

Saavedra, E. y E. Yáñez, E. (2008) “Jóvenes infractores de ley, resiliencia y educación”. Ponencia presentada en las VIII Jornadas Internacionales de Psicología. 22 al 24 de octubre, Lima, Perú.

Villalta Páucar, M. (2010) “Factores de resiliencia asociados al rendimiento académico en estudiantes de contextos de alta vulnerabilidad social”. *Revista de Pedagogía*, vol. 31, No 88:159–188. Universidad Central de Venezuela Caracas, Venezuela.

Cómo citar este artículo

Leones, Mariela, Graciela S. Baruzzi, Patricia Scorzo y Natalia Rivas (2018) “PISA 2015 ¿Cuáles fueron los aportes para la Argentina?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 7 N°14: 265–295

¿Prevenir, atender y erradicar? Políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires, 2015 - 2017.

Prevention, assistance, eradication? Public Policies against gender-oriented violence in Buenos Aires City, 2015-2017.

Celina Penchansky

Observatorio de Géneros y Políticas
Públicas de la Ciudad
mc.penchansky@gmail.com

Lucía Fuster Pravato

Observatorio de Géneros y Políticas
Públicas de la Ciudad
luciafusterpravato@gmail.com

Victoria Freire

Observatorio de Géneros y Políticas
Públicas de la Ciudad
victoriafreire85@gmail.com

Lucía Loewy

Observatorio de Géneros y Políticas
Públicas de la Ciudad
luloewy@gmail.com

Fecha de recepción:

20.9.17

Fecha de aceptación:

15.12.17

Resumen

El presente artículo busca dar cuenta del estado de situación de la violencia de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las políticas públicas explícitas llevadas a cabo por el Gobierno de la ciudad para intervenir, prevenir y atender esta problemática. En primer lugar, como objetivo descriptivo pretendemos dar cuenta de la magnitud de este fenómeno. En segundo lugar, nos proponemos realizar un diagnóstico de las principales acciones del gobierno de la CABA contra la violencia de género y de los dispositivos con los que cuenta, en particular la Dirección General de la Mujer y las políticas que de este organismo se desprenden. En tercer lugar, el diagnóstico de las políticas públicas generadas para combatir la violencia hacia las mujeres en la CABA nos permite arribar a algunas inferencias con respecto al tratamiento de la violencia de género desde el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA). El período elegido para el diagnóstico y el análisis cubre 2015 hasta el último trimestre de 2017. Consideramos pertinente utilizar el año 2015 como referencia ya

que en ese año se publica el “Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina”, donde por primera vez se conocen datos oficiales sobre los femicidios en la República Argentina. A su vez, 2015 es un año fundamental, ya que se realizó la multitudinaria concentración de Ni una Menos, que permitió visibilizar la magnitud y estructuralidad de la violencia de género en nuestro país. La hipótesis que guía esta investigación es que el GCABA realiza un tratamiento deficiente de la violencia de género, ya que plantea una perspectiva fundamentalmente de asistencia y, a su vez, de manera muy limitada en su alcance. La principal razón de ello es la falta de presupuesto. Esto se traduce en que las políticas públicas no resuelven el problema al que se intenta dar respuesta y dejan por fuera de su intervención distintas aristas que son constitutivas de la violencia de género.

Palabras clave: violencia de género – violencia contra las mujeres – Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Dirección General de la Mujer – “Ni una menos”

Abstract

This article entails an assessment of gender oriented violence in Buenos Aires City and of current public policies addressed at it, focusing mainly on violence against women. In the first place we assess the magnitude of the phenomenon; then we focus on the variety of actions implemented by the City government and their main institutional tools. In a third moment attention given to specific public policies allows us to propose an interpretation of the prevailing policy-approach conducted from the City government. The scope of our discussion goes back to 2015 for two main reasons: 1) the enactment, in that year, of the National Register of Femicides, which merges information from the judicial system as well research conducted by NGOs dealing with violence against women; 2) The impressive massive public mobilization “Not one woman less/Ni una menos” of June 3, that year. Our main conclusion points to the prevalence of assistentialism

as a policy approach, which in turn we relate to restrictions in resource endowments which prevent the implementations of policies of greater complexity.

Key-words: *gender-oriented violence – violence against women – Buenos Aires City – General Directorate for Women – “Not one less”*

Introducción

Según la Unidad Fiscal Especializada en Violencia Contra las Mujeres (UFEM) dependiente del Ministerio Público Fiscal, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2016 se produjeron 18 homicidios dolosos de mujeres, 13 de los cuales fueron femicidios (UFEM, 2017). Lamentablemente, estos datos no nos resultan ajenos, pero es de llamar la atención, ya que la Ciudad de Buenos Aires es una de las localidades del país con una de las legislaciones más progresistas en temas de género y con mayor presupuesto; sin embargo, en ella se verifican profundas desigualdades basadas no sólo en la condición social y económica sino en el género.

Es por ello que en este trabajo nos proponemos indagar la magnitud de la violencia de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) por un lado, y las políticas públicas explícitas que se llevan a cabo por el Gobierno de la ciudad para prevenir, atender y erradicar esta problemática.

En primer lugar, realizaremos precisiones teóricas acerca de la violencia de género y las políticas públicas para luego describir la magnitud de este fenómeno mediante la utilización de datos secundarios obtenidos tanto por organizaciones no gubernamentales (ONGs) como por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, teniendo en cuenta que no existen datos oficiales sistemáticos disponibles por parte del gobierno de la CABA, a excepción del año 2016. En segundo lugar, nos proponemos realizar un análisis sobre las acciones estatales en la CABA para prevenir, atender y erradicar la violencia de género, atendiendo particularmente a los dispositivos con los que cuenta la Dirección General de la Mujer, por ser el organismo más relevante para tratar esta problemática, y las políticas que de este organismo se desprenden durante el período mencionado. En tercer lugar, proponemos un diagnóstico de las políticas públicas generadas para combatir la violencia hacia las mujeres en la CABA que nos permite arribar a algunas explicaciones sobre el tratamiento de la violencia de género desde el gobierno local.

Nuestra hipótesis es que el tratamiento que realiza el Gobierno de la CABA de la violencia de género es deficiente ya que no sólo no se destinan los recursos presupuestarios necesarios para intervenir en esta cuestión, sino que al no ser un abordaje integral no da respuestas a los objetivos que se plantea; en este sentido, al tratarse de políticas que se dedican fundamentalmente a la asistencia, no contribuyen a la prevención ni logran reducir los índices de violencia de género.

Con el objetivo construir un corpus de material a analizar nos propusimos obtener datos sobre los índices de violencia de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para ello hicimos un relevamiento de datos secundarios públicamente disponibles. Estas fuentes fueron la Encuesta realizada entre el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y el Gobierno de la CABA, la encuesta realizada por el colectivo Ni Una Menos y los datos publicados por la UFEM (Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres) del Ministerio Público Fiscal. Luego de obtener los datos disponibles sobre los índices, tipos y extensión de la violencia de género en la CABA, nos propusimos indagar la estructura del principal órgano estatal para atender, prevenir y erradicar la violencia de género y las políticas públicas que a través de dicho organismo se llevan a cabo. Para ello realizamos una combinación de producción de datos a través de entrevistas a informantes claves, análisis del presupuesto y relevamiento de la información pública disponible en las propias comunicaciones institucionales de la Dirección General de la Mujer. Este corpus construido nos permitió, luego, realizar un diagnóstico y algunas reflexiones sobre el modo en el cual en GCBA aborda la violencia de género en la ciudad.

Precisiones sobre la violencia de género y las políticas públicas

La violencia de género es un componente estructural de la opresión de género; no sólo opera como dispositivo de disciplinamiento y control de los cuerpos y las subjetividades, sino que expulsa y/o limita a la mitad de la población de los derechos ciudadanos. Lo que está implícito en este tipo de violencia son las relaciones de poder desigual de un sistema basado en la supremacía del varón, blanco y heterosexual. Tal como señala la antropóloga Rita Segato “los crímenes del patriarcado o feminicidios son, claramente, crímenes de poder, es decir, crímenes cuya función es, en este modelo, simultáneamente, la retención o manutención, y la reproducción del poder” (Segato, 2003: 4).

Estas aseveraciones respecto del acceso diferencial a la ciudadanía, consecuencia del género como vector determinante de la desigualdad no ha formado parte del marco teórico e interpretativo de investigaciones ni de políticas públicas desde siempre. Tanto a nivel nacional como a nivel internacional, gracias al activismo del movimiento feminista y de mujeres, las problemáticas de género han logrado instalarse en la agenda pública y luego en la agenda estatal como problemática. Como lo resalta la investigadora Virginia

Guzmán los “avances y logros de esta institucionalidad no tienen raíces sólo al interior del Estado sino que también se anclan en los cambios económicos, sociales y culturales en curso en los distintos países de la región” (Guzman, 2001: 33).

La violencia hacia las femineidades —con este término nos referimos a mujeres, travestis y trans— se convirtió en un problema social y político, y tanto el Estado como el movimiento de mujeres y feminista, llevaron a cabo numerosas acciones para el reconocimiento y tratamiento de la problemática. Sin embargo, a pesar de los avances obtenidos, la violencia dirigida a mujeres, travestis y trans es un fenómeno que persiste y se agudiza (Femenías y Rossi, 2009). En este sentido, las respuestas estatales no sólo han sido insuficientes y limitadas, sino que están muy lejos de cumplir con los compromisos asumidos por el Estado Nacional al ratificar la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, —conocida como la Convención de Belem do Pará—, mediante la ley N°24.632 (Chejter, 2009).

El proceso de construcción de la violencia de género como problema estatal implicó la puesta en evidencia de distintas posiciones (Oszlak y O'Donnell, 1982) por parte de los actores estatales como no estatales; tales concepciones quedaron cristalizadas en diversos abordajes y políticas. Desde la vuelta a la democracia en Argentina, pero con mayor magnitud y celeridad en los últimos años, la violencia ha dejado de considerarse un problema intrafamiliar o doméstico, para ser definido como una violación a los derechos humanos y, por lo tanto, un tema fundamental a ser atendido en las políticas públicas (Sagot, 2008). Estos avances se han constituido desde la agenda pública a la agenda institucional (Luis Aguilar, 1993; Cobb y Elder, 1984; Cobb, Ross y M.H. Ross, 1976; Muller, 1990 citados por Guzmán, 2001), donde las sanciones de nuevas legislaciones son el resultado explícito de una nueva correlación de fuerzas y de nuevos marcos de inteligibilidad. En palabras de las investigadoras Laura Pautassi y Corina Rodríguez:

Vivir una vida libre de violencia es un derecho humano de las mujeres y de las niñas y ha sido convertido en obligación por parte de los países que han ratificado la Convención Interamericana para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres (Convención de Belem do Pará), la Convención internacional contra la discriminación de la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, entre tantos otros instrumentos internacionales. Argentina es uno de los países que voluntariamente ha ratificado estos instrumentos (...), por lo tanto ha asumido las obligaciones de hacer y de no hacer en relación con garantizar este derecho
(Pautassi y Rodriguez, 2016: 41).

De este modo, la ley 26.485, para prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, sancionada en 2009, implica un importante avance producido por los movimientos de mujeres y feministas para visibilizar y atender esta problemática en nuestro país. La ley define a la violencia de género como “toda conducta, acción u omisión, que de manera directa o indirecta, tanto en el ámbito público como en el privado, basada en una relación desigual de poder, afecte su vida, libertad, dignidad, integridad física, psicológica, sexual, económica o patrimonial, como así también su seguridad personal”. Es decir, reconoce que se trata de una violencia basada en relaciones desiguales de poder derivadas del género y que afecta la vida de las mujeres, travestis y trans en los diferentes ámbitos donde ellas transcurren: dimensiona la violencia en su carácter integral, transversal, físico, emocional y patrimonial y, hace responsable al Estado de su atención, prevención y erradicación.

Por consiguiente, bajo esta perspectiva, toda política estatal es esencialmente, una toma de posición del Estado frente a una determinada cuestión socialmente problematizada; toma de posición que tanto puede ser acciones como omisiones (Oszlak y O'Donnell, 1982). Ello implica que es sólo una parte de un proceso social más abarcativo, que incluye una multiplicidad de actores sociales además de los aparatos del Estado implicados, los cuales toman posición en torno al problema-motivo de la política pública.

Por lo tanto el estudio de las políticas estatales es el estudio de un proceso, de una secuencia de tomas de posición, de un conjunto de acciones y omisiones por parte del Estado y los actores que movilizan la cuestión o están interesados en ella. En este caso específico, el movimiento de mujeres y las organizaciones feministas fueron piezas clave para la visibilización y la cristalización de la violencia de género en la agenda del Estado argentino, siendo la ley 26.485 ejemplo de ello.

El Estado proporciona a la sociedad su tejido conectivo a través de las políticas públicas y las tomas de posición (Oszlak 2012). Agregamos nosotras que no es el único componente de dicho tejido conectivo pero que sí determinante. Es decir que el Estado está presente (o ausente) tanto a través de aquello que prohíbe o sanciona como de los riesgos que previene y las oportunidades que crea (o niega) en la vida cotidiana de las personas. En este sentido, Oszlak resalta que el Estado puede ser observado a partir de tres niveles: el macro, el meso y el micro. El nivel micro de las políticas públicas sería aquello que las personas experimentan en su vida cotidiana: tener un Centro Integral de la Mujer en el barrio, tener acceso al patrocinio jurídico, acceder a subsidios habitacionales y políticas de promoción del empleo o no acceder. Sin embargo, la afectación de la vida cotidiana de las mujeres y las disidencias sexo-genéricas también se ven modificadas por aquello que el Estado hace en los niveles macro y meso. Si bien, por cuestiones de espacio no lo desarrollaremos aquí, debe señalarse que los cambios acontecidos en Argentina con la victoria de la Alianza Cambiemos en las elecciones presidenciales de 2015, han producido un deterioro de la capacidad de consumo del salario y las políticas

represivas han afectado directa y negativamente la posición de las mujeres, travestis y trans en la capacidad de ampliación de sus derechos (Hiller y Jones 2016).

En este sentido el autor plantea que la modalidad, calidad y extensión de las políticas públicas determinan lo que él conceptualiza como la *capilaridad social del rol del Estado* (Oszlak, 2012). Es decir, la manifestación de su presencia celular en la organización de la vida de una sociedad. De este modo, para abordar el itinerario de violencia, el Estado debe estar presente en múltiples acciones que faciliten a las víctimas de violencia de género la posibilidad de salir del círculo de violencia desde una perspectiva integral. Es decir, que interpele la vida de quien es víctima de violencia de género en las distintas dimensiones: su acceso a la salud, a la vivienda, al patrocinio jurídico y a un trabajo digno.

Las políticas estatales no son genéricamente neutras, sino que inevitablemente inciden en la reproducción o transformación de las relaciones sociales entre los géneros (Rofman, 2000). En palabras de Ana Laura Rodríguez Gustá:

(...) el Estado –aún el democrático– representaría, predominantemente, los intereses de varones, por lo cual sería una institución patriarcal y, por tanto, un vehículo significativo de la opresión sexual y de la propia regulación de la desigualdad de género (Connell, 1990). A pesar de estas limitaciones, es posible impulsar políticas que fomenten una mayor igualdad de género por la mentada “autonomía relativa” del Estado y, además, porque los intereses usualmente conforman un terreno contradictorio (y no homogéneo) de preferencias (Haney, 1996). De esta forma, y en combinación con demandas provenientes de grupos de mujeres organizadas insertas en los espacios públicos deliberativos, el Estado podría mejorar las condiciones de vida relativas de ambos sexos.

(Rodríguez Gustá, 2008: 113-114)

En este sentido, mediante el Estado se pueden trastocar los tejidos conectivos de la sociedad (Oszlak, 2012; Rodríguez Gustá 2008) para brindar soluciones y transformar, mediante las políticas públicas, las relaciones sociales desiguales entre los géneros. Por lo tanto, el costo fiscal no debe ser en ningún sentido el principal argumento para no llevarla a cabo. En palabras de Pautassi y Rodríguez:

La restricción fiscal no puede, en ningún caso, ser una excusa para la inacción del Estado en materia de violencia contra las mujeres. Más aún cuando se demuestra que ac-

tuar en este sentido resulta económicamente más eficiente que no hacerlo. En todo caso, lo central es reconocer que la violencia contra las mujeres es una violación de derechos humanos y es el Estado el responsable por no impedirla (Pautassi y Rodríguez, 2016: 42).

La responsabilidad estatal, su complicidad por omisión o ineficiencia, es necesario visibilizarla para comprender que para prevenir, sancionar y –más aún– erradicar la violencia de género en nuestra sociedad, es necesario trastocar las estructuras sociales, los modos de subjetivación y los capitales sociales de los que disponen las víctimas, así como trabajar sobre los modos de subjetivación propios de quienes ejercen la violencia.

Teniendo en cuenta el marco teórico descripto anteriormente, en los próximos apartados nos dedicamos a identificar la magnitud de la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires y a realizar un diagnóstico sobre las políticas públicas que se han destinado para prevenir, atender y en concreto a asistir a las víctimas de violencia de género.

Los números de la violencia en la CABA

Para realizar una fotografía de la violencia de género en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, nos valimos de datos secundarios. Al respecto es necesario aclarar que hasta 2015 no existían registros oficiales sobre mujeres víctimas de femicidio. Esta deuda por parte del Estado de cuantificar el fenómeno de la violencia de género fue uno de los puntos de reclamo de distintas organizaciones de mujeres por muchos años, refrendándose en la movilización *Ni Una Menos* de 2015. Cabe destacar que la Asociación civil Casa del Encuentro impulsó los primeros registros de femicidios desde 2008, en base a noticias de 120 diarios de tirada nacional y provincial. Por otro lado, en 2014 el Ministerio de Seguridad de la Nación presentó el Análisis de la violencia de género a través de la gestión de denuncias e investigaciones policiales.

Como resultado de los reclamos de *Ni Una Menos*, meses más tarde de la primera movilización en junio 2015 se creó el Registro Nacional de Femicidios de la Justicia Argentina, que releva las causas por homicidio de mujeres (niñas, adolescentes y/o adultas) que hayan sido perpetrados por varones por razones asociadas con su género, tipificadas o no como femicidio. En otro orden, que va más allá de los femicidios a la hora de cuantificar la violencia de género, la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación publica semestralmente desde 2009 los casos que se denuncian, incluyendo la información vinculada a características sociodemográficas requeridas por la ley 26.485. Sobre estos registros y construcción de datos cabe aclarar que no sólo es importante la tarea de confeccionarlos, sino también tener en cuenta la perspectiva de género a la hora de realizar las investigaciones para evitar posibles sesgos sexistas tanto en las encuestas y en

otros instrumentos de investigación estadística, y para generar que los instrumentos de recolección también puedan relevar la violencia que sufren travestis y trans.

Asimismo, los registros sobre femicidios dan cuenta de la expresión más brutal de la violencia machista, pero no representan la magnitud total de este fenómeno, que como lo define la ley 26.485, abarca otros tipos de violencias. Por otro lado, existen ciertos inconvenientes a la hora de realizar los registros de violencia de género en base a denuncias, ya que sólo tienen en cuenta los casos en los que las mujeres llegan a denunciar o solicitan ayuda a personas de su entorno que denuncian por ellas, lo que invisibiliza al resto de las mujeres que no llegan a hacerlo.

Teniendo en cuenta estos resguardos respecto de aquello que los datos nos permiten identificar, y a pesar de las falencias metodológicas, consideramos pertinente -por su utilidad heurística- reponer los datos construidos por las investigaciones más recientes en relación a la temática.

Según la investigación *Argentina cuenta la Violencia Machista* (Beck y Romero, 2016), impulsada por activistas feministas y ONGs, la violencia de género en Argentina, en sus distintas expresiones, afecta a 9 de cada 10 mujeres. Esta situación se replica en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el 93% de la población femenina ha sido víctima de acoso en espacios públicos y privados, el 92% de aislamiento de la pareja y el 86% de estigmatización. Es decir, que en la CABA 9 de cada 10 mujeres han sido controladas, celadas y/o cuestionadas en sus vínculos o actividades por parte de su pareja. Y 8 de cada 10 a tenido sentimientos de riesgo o menosprecio por su género.¹

Tipo y extensión de violencia de género, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2016.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires



Fuente: Construcción propia a partir del Informe “Argentina cuenta la Violencia Machista”
 Base: 19.068 casos de mujeres, trans y travestis residentes en la CABA.

A su vez, estos datos están en consonancia con los resultados arrojados por la investigación llevada a cabo por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) en conjunto con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en 2016 (ELA-GBA, 2016). La muestra, compuesta por 1003 casos de mujeres residentes en la CABA, atendiendo a los requisitos de representatividad, permite observar que en la ciudad 6 de cada 10 mujeres fue víctima de violencia psicológica y 3 de cada 10 de violencia física/sexual.

Con respecto a estos números, nos parece necesario señalar que las violencias de género que tienen como primeras expresiones la violencia psicológica y física, tienen su máxima expresión en los femicidios. En este sentido, los datos arrojados por la UFEM indican que 94% de los casos de femicidios perpetrados en la CABA durante el 2014, fueron cometidos dentro del ámbito familiar. En este sentido, también es importante destacar la existencia de una diferencia significativa en torno a la georreferencialidad de los homicidios de hombres y de mujeres en la CABA (no hay datos estadísticos respecto de los asesinatos de travestis y trans). El informe de la UFEM destaca que, según el Ministerio de Seguridad de la CABA, los asesinatos de varones se concentran en barrios donde hay “asentamientos de emergencia” -vinculados a otros núcleos de violencias y

discriminaciones- mientras que los asesinatos de mujeres se han dado, durante el 2014, en barrios muy disímiles entre sí. Para ese mismo año, la vivienda ha sido el escenario de muerte en el 68% de los asesinatos de mujeres.

Los sondeos de las investigaciones citadas permiten observar que tanto el ámbito considerado “público” como el considerado “privado” son sitios donde el género aparece como un factor de riesgo para la seguridad individual. Este fenómeno pone de manifiesto lo que el feminismo ha denunciado: la ficcionalidad de la separación público/privado (Mouffe, 1992) donde la escisión de estos espacios esconde la instalación de su jerarquización y la determinación de los ámbitos de intervención del Estado.

En línea con lo anterior, la expresión “lo personal es político” acuñada por el feminismo permitió poner en cuestión las violencias en el ámbito “doméstico” como aquellas circunscritas al fuero íntimo y personal. El propio término “femicidio” conceptualiza el asesinato que hasta hace unos pocos años se definía como “pasional”, y condensa el entrecruzamiento que implica la violencia de género: el ordenamiento desigual de los roles de géneros en los vínculos interpersonales y familiares.

Asimismo, la separación entre lo público y lo privado ha delimitado los ámbitos que el Estado tradicionalmente ha reconocido como ámbito de intervención. Si bien – tal como observamos con Oszlak– el Estado incide en los tejidos conectivos tanto a partir de aquello que permite como de aquello que niega, la delimitación clásica, sustentada sobre una estructura societal patriarcal del Estado liberal-democrático, ha delimitado hasta hace no muchos años que no interviene en el ámbito instituido como “doméstico” y “privado”.

Por esta razón, resaltamos que los resultados que arrojan las últimas investigaciones sobre la violencia machista en la CABA, deben ser tenidos en cuenta por el ejecutivo local y por los dispositivos que construye para responder a esta problemática. Como observamos, los datos que aportan estas investigaciones para cuantificar la violencia machista arrojan que la mayoría de las mujeres sufren distintos tipos de violencias y que por este motivo, las respuestas del gobierno en cuanto a las políticas públicas deben ser integrales. Veremos a continuación que las políticas públicas destinadas a mitigar la violencia de género están destinadas principalmente, aunque de manera deficiente, a la asistencia de las víctimas y lejos se encuentran de brindar un abordaje desde la integralidad, que brinde respuestas a esta compleja cuestión que sufren principalmente las mujeres, mujeres trans y travestis.²

Por este motivo, consideramos que para poder abordar la violencia de género cuando ésta está consumada, en primer lugar las opciones de salida deben ser integrales, ingresando en los ámbitos tradicionalmente vinculados a la “domesticidad” y proponiendo alternativas que aborden diferentes aristas afectadas por esta cuestión. En segundo lugar, consideramos que la violencia machista abarca otros tipos de violencia, que van más allá de la violencia física y psicológica, y que no son atendidas

por el GCBA, ya que las acciones están destinadas principalmente a la asistencia de las víctimas. En el próximo apartado realizamos un diagnóstico y análisis de las políticas que se han llevado a cabo para atender a la violencia de género, observando con qué perspectiva han sido diseñadas y cuál es el alcance y los principales puntos débiles que presentan. Nos enfocamos en la Dirección General de la Mujer por ser el órgano estatal principal del cual se desprenden las políticas de asistencia a las víctimas de violencia machista.

La Dirección General de la Mujer

Hemos señalado ya que la CABA es una de las jurisdicciones del país con la legislación más avanzada en cuestiones de género; no obstante, por los números que hemos podido analizar, en ella se verifican profundas desigualdades de género y altos índices de violencia contra las mujeres.

En este orden de cosas cabe señalar la Ley 474, que crea el Plan de Igualdad Real de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Varones, una acción que se enmarca en lo que la bibliografía sobre políticas públicas con sensibilidad de género reconoce como una política con perspectiva de género. Según Rodríguez Gustá, existen cuatro categorías de políticas sensibles al género: “a) las políticas de acción afirmativa, b) las políticas para las mujeres, c) las políticas con perspectiva de género y, finalmente, d) las políticas de *transversalización* de género –conocidas por su término en inglés *gender mainstreaming*–” (Rodríguez Gustá, 2008: 110) Las políticas con perspectiva de género buscan mediante su intervención cambiar las relaciones jerárquicas de género.

Además, la CABA adhiere a la Ley Nacional 26.485 y cuenta con otras leyes que señalan acciones positivas para prevenir y atender la violencia de género: la ley 4181 que crea la LÍNEA MUJER, servicio de atención telefónica gratuita permanente dependiente de la Dirección General de la Mujer; la ley 5742 de prevención y sanción del acoso sexual verbal o físico en espacios públicos o de acceso público, que hostiguen, maltraten o intimiden y que afecten en general la dignidad, la libertad, el libre tránsito y el derecho a la integridad física o moral de personas, basados en su condición de género, identidad y/u orientación sexual.

En este sentido, la Dirección General de la Mujer (DGM), actualmente dependiente de la Subsecretaría de Promoción Social dentro del Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano es el principal dispositivo con el que cuenta el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para llevar a cabo políticas públicas explícitas (Rofman, 2000) contra las desigualdades de género.³

La DGM está conformada por dos gerencias operativas compuestas cada una por un programa y por una línea de acción/intervención. La Gerencia Operativa de Atención Integral a Víctimas de Violencia Doméstica y Sexual actúa ante las situaciones de violencia de género ya consumadas. En esta gerencia se inscribe el Programa 69, de “Asistencia a las Víctimas de Violencia”. La Gerencia Operativa de Fortalecimiento de

las Políticas de Igualdad de Oportunidades se centra en la promoción y fortalecimiento de derechos; en ella está inscripto el Programa 70 “Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Oportunidades”

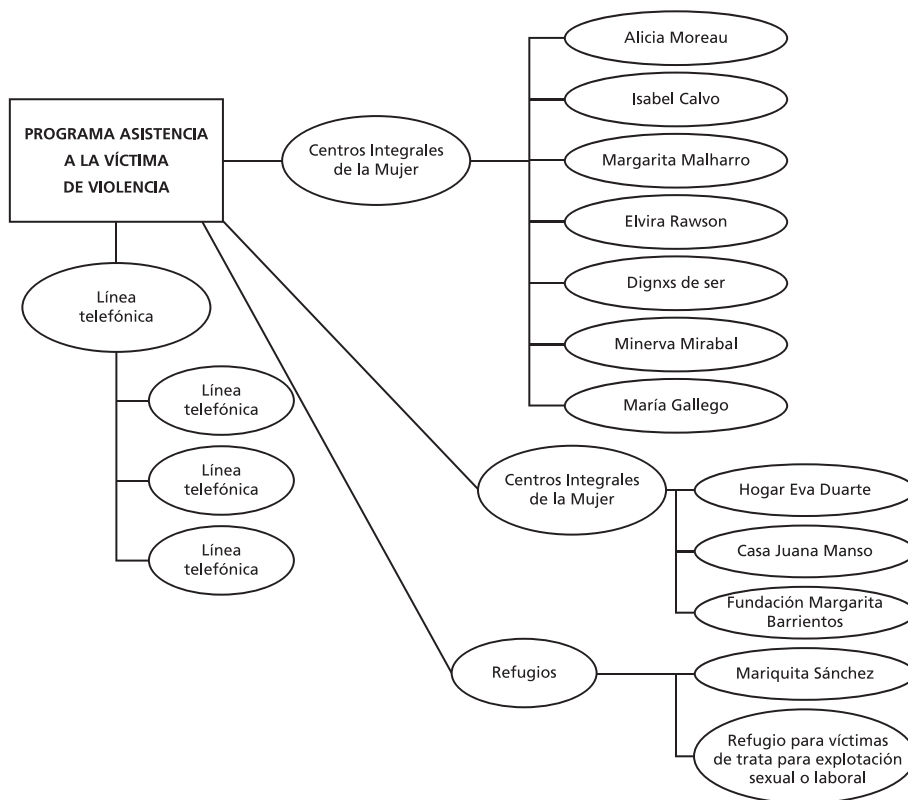
En el año 2017 el Programa Asistencia a la Víctima representó 79.3% del presupuesto, y el Programa de Fortalecimiento de Políticas para la Igualdad de Oportunidades (FPIO) 20.7%. Una situación similar se da con la distribución de recursos humanos, el Programa de Fortalecimiento cuenta con una planta mínima de trabajadoras que además trabajan en más de un sub-programa, con lo cual sus acciones tienen un impacto limitado.

Con respecto a la asignación presupuestaria y tal como planeta Morales (2015), los derechos suponen la necesidad de asignación de recursos para poder ser traducidos en políticas públicas concretas.⁴ En este sentido esta breve descripción de la organización de la DGM pone al descubierto la concepción subyacente de las políticas de género que se aplican en la ciudad. La distribución del presupuesto y del personal muestra que la DGM prioriza la atención a las situaciones de violencia ya consumadas y en menor medida se trabaja sobre el fortalecimiento y la promoción de los derechos. A pesar de ello, los dispositivos existentes para intervenir allí donde la violencia de género ya ha sido consumada, son limitados: tanto en términos de capilaridad y accesibilidad, así como también desde la integralidad.

Programa Asistencia a las Víctimas de Violencia

El Programa “Asistencia a las Víctimas de Violencia” cuenta con tres tipos de dispositivos de atención físicos y un dispositivo de atención telefónica. Los dispositivos de atención físicos son: los Centros Integrales de la Mujer (CIMs), las Casas de Medio Camino y los Refugios de Alta Seguridad.

Estructura organizacional del Programa Asistencia a Víctima de Violencia, Dirección General de la Mujer, GCBA, 2017.



Fuente: Producción propia en base a los datos obtenidos en: <http://www.buenosaires.gob.ar/desarrollohumano/habitat/institucional-subsecretaria-de-promocion-social/dg-mujer>

Los CIMs son un tipo de dispositivo de atención territorial que opera a partir de la demanda espontánea y están localizados en distintos barrios. Brindan contención, acompañamiento y asesoría psicológica y jurídica a las mujeres mayores de 18 años víctimas de violencia de género.

La ciudad cuenta con ocho CIMs, de los cuales siete corresponden al Programa “Asistencia a Víctimas de Violencia” y el octavo depende del Programa “Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades”. Según las disposiciones gubernamentales cada uno de los CIMs debe estar conformado por un equipo interdisciplinario, compuesto por un/a abogado/a, un/a trabajador/a social y un/a psicóloga, lo que no siempre se cumple como veremos en el cuadro a continuación, teniendo en cuenta que la mayor parte del presupuesto de la DGM se destina a la asistencia de las víctimas.

Cuadro resumen. Centros Integrales de la Mujer: Localización, Horarios de Atención y Composición del Equipo Interdisciplinario

	Programa "Asistencia a Víctimas de Violencia"		
	Ubicación	Horario de atención	Equipo interdisciplinario
CIM Alicia Moreau	Comuna 1	Lun a Vie de 12.00 a 19.00 hs	SI
CIM Isabel Calvo	Comuna 1	Lun a Vie de 10.00 a 16.00 hs	NO (sólo abogada y psicóloga)
CIM Margarita Malharro	Comuna 3	Lun a Vie 24 hs	NO (sólo abogada y psicóloga)
CIM Elvira Rawson	Comuna 5	Lun a Vie de 12.00 a 19.00 hs	NO (sólo abogada y psicóloga)
CIM Dignxs de ser	Comuna 7	Lun a Vie de 13.00 a 20.00 hs	SI
CIM Minerva Mirabal	Comuna 8	Lun a Vie de 8.30 a 15.30 hs	SI
CIM Maria Gallego	Comuna 11	Lun a Vie de 8.00 a 17.00 hs	NO (solo abogada y psicóloga)

A partir de los dispositivos existentes, se observa el incumplimiento de la ley 5466, que desde diciembre de 2015 dispuso la creación de un CIM por comuna y se propuso llegar a contar con uno de estos dispositivos cada 50 mil habitantes mujeres por comuna. En la actualidad, sobre un total de 15 comunas, sólo 6 cuentan con Centros Integrales para la Mujer y, entre ellos, sólo 3 con el equipo interdisciplinario completo. Además, ninguno atiende los fines de semana.

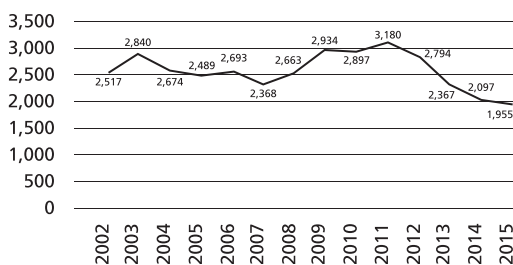
A su vez, teniendo en cuenta que el objetivo de la ley 5466 es alcanzar un CIM cada 50 mil mujeres, estos números están cerca de cumplirse sólo en la comuna 1, la única que cuenta con dos CIM. La Comuna 3 también cumple ese número si contemplamos el CIM que depende del Programa "Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades"; sin embargo, es un CIM que tiene otras funciones y objetivos. Las comunas 5, 7, 8 y 11 sólo tienen un CIM cada 100 mil mujeres aproximadamente.⁵ Y las comunas 2, 4, 6, 9, 10, 12, 13, 14 y 15 no cuentan con ninguno de dichos centros. Estos datos son de suma relevancia teniendo en cuenta la complejidad de algunas de las comunas para poder acceder a bienes y servicios públicos. Si bien, como vimos anteriormente, la violencia de género no tiene una georreferencialidad específica, sino que es transversal, sí es relevante destacar que los niveles de pobreza, inciden en las posibilidades de tender redes para salir del círculo de la violencia. La falta de empleo y los limitados recursos económicos son dimensiones de mucho peso para poder acceder a los dispositivos existentes, sobre todo cuando éstos quedan lejos del hogar de las víctimas.

De acuerdo al Anuario de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la CABA, publicado por el Ministerio Público de Defensa (MPD, 2015: 14-15), existe una distribución desigual de los déficits en el territorio, lo que genera una ciudad desigual, con acceso diferencial a las políticas públicas. La reducida amplitud de horarios de atención y la falta de CIMs por comuna exponen la limitada capilaridad del Estado en términos de políticas públicas que busquen promover la igualdad de género y erradicar la violencia machista.

Dentro de los CIMs también funcionan los subprogramas “Hombres Violentos”, “Asistencia al Maltrato Infantil – CIENA”, “Delitos contra la integridad sexual”, “Lazos de Mujer”, “Noviazgos violentos” y “Grupo de ayuda mutua”. Estos subprogramas carecen de personal suficiente. Por ejemplo, el subprograma “Noviazgos Violentos” cuenta con sólo 2 psicólogas para toda la CABA. La escasa cantidad de trabajadoras asignadas evidencia el limitado impacto de una política que trabaja con los vínculos violentos desde la juventud. Además los subprogramas “Hombres Violentos”, “Asistencia al Maltrato Infantil” y “Noviazgos Violentos”, funcionan –al menos en uno de los días de atención– dentro de la estructura del CIM Isabel Calvo (Piedras 1281), que carece de la infraestructura necesaria para poder operar correctamente, sobre todo por la falta de espacios con la correcta privacidad para abordar los temas que allí se desarrollan.

A los problemas identificados en los Centros Integrales de la Mujer se agrega una disminución de la cantidad de mujeres asistidas en ellos, a pesar del aumento de la visibilización y recrudescimiento de la violencia machista. Desde el año 2002 hasta el 2015, 136.468 mujeres víctimas de violencia han sido atendidas en los CIM, 2.605 mujeres en promedio por año. Sin embargo, es un dato a considerar que desde el 2011 –año en que esta atención alcanzó su máximo de mujeres atendidas– la cifra ha ido disminuyendo hasta alcanzar su mínimo en 2015, con una atención de 1.955 mujeres víctimas de violencia.

Mujeres víctimas de violencia de género asistidas en los Centros Integrales de la Mujer. 2002-2015



Fuente: Elaboración propia en base a los datos del Banco de Estadísticas y Censos del GCBA.

Llama la atención que en un contexto en el que asistimos a una mayor visibilización de la violencia de género en sus distintas manifestaciones, en la DGM las cifras muestran una merma en la atención de mujeres. La deficiencia en el funcionamiento de los CIM y su capacidad para llegar a la población destinataria puede ser un factor explicativo de dicha merma; otro factor puede ser la escasa difusión de las políticas tanto de asistencia a las víctimas como de igualdad de oportunidades, ya que según hemos visto en el apartado sobre los números de la violencia, ésta se encuentra muy extendida en la sociedad. Por otro lado, el hecho de que la DGM se vea afectada por la disminución de

su presupuesto y que los CIMs carezcan de personal tanto administrativo como profesional para atender a las mujeres que se presenten, y que la infraestructura de estos no sea la adecuada para la magnitud de la problemática, da cuenta de la jerarquización que el GCBA otorga a la prevención y atención de la violencia machista.

Además de los CIM, el Programa de “Asistencia a la Víctima de Violencia” cuenta también con otros dos tipos de dispositivos físicos, las Casas de Medio Camino y los refugios o albergues. Las Casas de Medio Camino son dispositivos de alojamiento de puertas abiertas, lo que significa que las mujeres, niños y niñas que allí se alojan pueden entrar y salir para sus quehaceres cotidianos. Las mujeres pueden acceder en caso de encontrarse en situaciones de vulnerabilidad y deben ser derivadas por la Oficina de Violencia Doméstica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (OVD). Actualmente existen 3 casas con estas características: el Hogar “Eva Duarte”, la Casa “Juana Manso” y la Casa de Medio Camino “Fundación Margarita Barrientos”.

El Hogar Eva Duarte se dedica a la asistencia y contención de niñas y adolescentes madres o embarazadas menores de 18 años. Es un dispositivo muy particular dentro de la estructura de la DGM, ya que trabaja con una población que articula más con las dependencias de Niñez, Adolescencia y Juventud que con las propias estructuras de la DGM. Según la información que hemos podido recabar, este dispositivo se enfrenta a una demanda que no puede contener y una reducción de personal que dificulta la posibilidad de trabajo de calidad con las jóvenes allí alojadas y con sus niños/as. Además, si bien la situación edilicia del hogar no es mala, el hecho de que esté ubicado en un segundo piso y sin ascensor, complica la movilidad de las mujeres embarazadas y/o con niños/as pequeños/as.

La Casa Juana Manso y la Casa “Fundación Margarita Barrientos” son las únicas dos instituciones de medio camino que tienen como política explícita funcionar como albergue para las mujeres y sus niños y niñas en situación de riesgo de nivel medio. Ambas tienen como población objetivo a mujeres en situación de violencia de género, sus hijas sin límite de edad y sus hijos hasta los 11 años. El tiempo protocolar de permanencia en este dispositivo es de tres meses, ya que se parte de la noción de que una vez afuera del círculo de violencia la mujer y su familia pueda tender nuevas redes. Sin embargo, las mujeres en condiciones de violencia de mediano riesgo llegan con una situación compleja en términos vinculares, laborales y de seguridad personal. Con lo cual tienden a quedarse más tiempo, teniendo un promedio de permanencia entre uno y dos años. Luego de haber salido de la situación de riesgo de violencia inminente, la permanencia en el hogar responde a la falta de integralidad de políticas públicas que le permitan a las mujeres tener herramientas para desarrollar una vida autónoma: políticas habitacionales, políticas de empleo, disponibilidad de los servicios de cuidado de menores y adultos/as a cargo, por ejemplo.

La Casa Juana Manso cuenta con una capacidad para albergar aproximadamente 50 personas y la planta laboral está compuesta por 21 trabajadoras, entre el equipo profesional, las facilitadoras/operadoras y las coordinadoras de la casa. Al igual que los demás dispositivos, presenta falta de personal, que se traduce en que muchas veces las guardias dependan de una sola trabajadora con más de 40 personas a cargo. Por su parte, la Fundación Margarita Barrientos es la primera casa abierta bajo la actual gestión gubernamental de Cambiemos; al igual que el primer CIM abierto, tuvo lugar en articulación con una organización no gubernamental. Esta casa tiene una capacidad de albergue de aproximadamente 30 personas; carece de atención psicológica: las personas necesitadas de ella son derivadas para su atención a los Centros Integrales de la Mujer.

A diferencia de las casas de Medio Camino, los refugios de alta seguridad, son dispositivos de puertas cerradas, donde quienes acceden a los mismos no pueden salir y entrar para realizar sus quehaceres cotidianos. Esto supone, a su vez, la confidencialidad de sus emplazamientos y el aislamiento total. Actualmente existen 2 dispositivos de estas características que atienden a diversa población objetivo: el refugio “Mariquita Sánchez” y el refugio para víctimas de trata. El primero es un dispositivo de albergue para mujeres y sus familias con un grado de riesgo alto. Cuenta con una capacidad para albergar a 35/40 personas en términos de espacios y de camas disponibles. Sin embargo se ve permanentemente desbordado por la falta de condiciones edilicias (poca cantidad de baños, falta de mesas, sillas, espacios de recreación). Es importante resaltar que a este refugio llegan a través de la derivación de la OVD bajo la carátula de “Alto riesgo”, lo cual implica que la situación de la mujer y la familia es sumamente delicada y necesita de un espacio adecuado para poder salir de la situación de violencia y del shock post traumático. A su vez sucede que, consecuencia del alto riesgo de vida, las solicitudes de ingreso al refugio no son rechazadas, puesto que es el único dispositivo de alta seguridad.

El Refugio Para Víctimas de Trata Para Explotación Sexual o Laboral, tal como lo indica su nombre tiene como objetivo trabajar con la población recuperada de las redes de trata. Sin embargo, de este refugio no hemos podido obtener información que dé cuenta del estado de situación edilicia, de la planta trabajadora ni de su trabajo con la población objetivo.

Teniendo en cuenta este diagnóstico, en el siguiente apartado brindamos algunas hipótesis explicativas de la falta de efectividad de las políticas públicas ideadas desde el GCBA para responder a la problemática de la violencia de género. Consideramos que gran parte de los problemas que presentan estas políticas está íntimamente relacionada a la falta de presupuesto y jerarquización por parte del gobierno local, a la impronta de asistencia que las caracterizan y a la falta de una perspectiva de integralidad que atienda a todas las posibles aristas de la violencia machista.

Consideraciones sobre el estado de situación de la Dirección General de la Mujer

La indagación sobre el estado de situación de la violencia de género en la CABA y las políticas públicas explícitas llevadas a cabo por el Gobierno de la Ciudad, nos permiten arribar a algunos diagnósticos preliminares respecto de la Dirección General de la Mujer y los programas y políticas que se desprenden de este organismo durante el período temporal señalado.

En primer lugar, identificamos que las políticas públicas llevadas a cabo a través de la DGM parten de un perfil principalmente de asistencia ante las violencias de género ya consumadas. A partir del organigrama interno de la institución, se observa que tanto en términos del personal como de recursos económicos, el programa de Asistencia a la Víctima es el prioritario. Es decir, que el principal dispositivo para llevar a cabo políticas explícitas que generen nuevo tejidos conectivos en la sociedad en términos de igualdad de géneros, trabaja sobre la violencia desde la asistencia. Sin dudas es de suma urgencia la necesidad de construir respuestas rápidas, integrales y con perspectiva de género para las víctimas. Sin embargo, es necesario trabajar sobre la promoción de la igualdad y el fortalecimiento de derechos en las situaciones donde la violencia no ha sido consumada. En este sentido, consideramos fundamental elaborar políticas públicas desde la perspectiva de género, es decir las que “buscan distribuir recursos materiales y simbólicos con el fin de ampliar las oportunidades de elección de las mujeres, por lo cual la transformación de las relaciones jerárquicas de género constituye el núcleo fundamental de intervención” (Rodríguez Gustá, 2008: 113).

A pesar de ser el programa “Asistencia a la Víctima” el principal dispositivo de intervención, se identifica la falta de despliegue territorial. Esto se observa en que nueve de las quince comunas carecen de Centros Integrales para la Mujer y de las seis que efectivamente tienen, sólo la Comuna 1 alcanza el objetivo de un CIM cada 50 mil habitantes mujeres.

Otra de las tendencias que identificamos, particularmente desde la asunción de la actual gestión de gobierno (diciembre 2015), es la tercerización de responsabilidades estatales a través de la figura de la gestión compartida. El CIM “Dignxs de ser” y la Casa de Medio Camino “Fundación Margarita Barrientos” (al igual de “La Casita Trans” recientemente inaugurada) son dispositivos creados desde el GCBA bajo la tercerización de la política pública a organizaciones no gubernamentales. La modalidad de intervención vía ONGs es una forma de incorporar en la agenda institucional las demandas del movimiento feminista y de mujeres, pero bajo una nueva forma de desvinculación estatal. La tercerización en ONGs de las políticas públicas, deberá ser material de un análisis riguroso. No sólo por la pérdida de globalidad que tiene una política pública descentralizada en agentes de la sociedad civil, sino también desde la perspectiva de los y las trabajadoras y de la continuidad de la política pública.

Por otra parte, hemos identificado que las Casas de Medio Camino y los Refugios de Alta Seguridad son insuficientes. El Estado debe crear los dispositivos necesarios para que todas las mujeres que ingresan a los albergues con riesgos de vida mediano o alto, tengan resuelto al menos parcialmente el circuito de salida de la violencia. En este sentido, que las principales acciones del gobierno local frente a la violencia machista sean de asistencia, debería al menos abocarse a la construcción de casas de medio camino o refugios de alta seguridad, o al menos que los existentes cuenten con el presupuesto y el personal necesario para cumplir con los objetivos propuestos.

Asimismo, consideramos que la falencia más notable en cuanto prevenir y atender la violencia de género en la CABA, tiene que ver con la falta de integralidad a la hora de elaborar las políticas públicas. Teniendo en cuenta la complejidad de la problemática, las políticas contra la violencia de género concebidas para garantizar el acceso a derechos deben promover la autonomía económica, contemplar el hecho de que las mujeres son mayoritariamente quienes están a cargo de las tareas de cuidado e incorporar las condiciones de vida económicas, sociales y afectivas de las víctimas de violencia de género. Es decir, tienen que ser concebidas desde la perspectiva de género, lo que presupone elaborar, diseñar y poner en marcha acciones a largo plazo que relacionen con políticas locales de mayor alcance (Rodríguez Gustá, 2008). La falta de un abordaje integral puede observarse también en la falta de perspectiva que actualmente tienen los CIM: en cuatro de los siete existentes no hay trabajadora social. Esta ausencia expresa la carencia de una perspectiva socioambiental en el abordaje a la víctima, que se traduce en que muchas veces no sean contempladas las dificultades económicas y las tareas de cuidado que tienen muchas de las mujeres que se acercan a los CIM.

Además del deficiente abordaje de las víctimas por falta de profesionales especializados, la DGM desatiende otras áreas que dan cuenta de la falta de integralidad a la hora de plantear las políticas que de este organismo se desprenden. Con respecto a esto, no se constatan programas que se destinen a atender problemáticas relacionadas con el acceso a salud de las mujeres, o a la salud reproductiva y sexual, o con respecto a la situación laboral de las mujeres. Estas cuestiones deberían de ser contempladas por la DGM, teniendo en cuenta que consta de un Programa de Igualdad de Oportunidades, que podría estar en coordinación con otras áreas del gobierno local de manera tal de transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas. En este sentido, la falta de jerarquización por parte GCBA de la DGM se evidencia por ejemplo en el vaciamiento de personal que se lleva a cabo en el Observatorio de Equidad de Género, encargado de producir información sobre la realidad de las mujeres que viven en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que hasta la fecha de redactarse este artículo no ha producido ningún informe. La dotación insatisfactoria de recursos se visibiliza en por falta de personal. La situación se debe al menos en parte a que el diagnóstico de “personal óptimo” que establece el GCBA muchas veces desconoce las particularidades del trabajo con población víctima de violencia de género. La asignación de personal a partir de cálculos aritméticos abstractos suele pasar por alto la nada infrecuente circunstancia de que para una sola víctima de violencia

de género sea necesario tener disponible a tres o cuatro trabajadoras/es. Dicho problema no sólo se manifiesta en la falta de trabajadoras/es sociales en los CIM sino también en la falta de profesionales y facilitadoras en los albergues y casas de medio camino.

En relación a los y las trabajadoras de la DGM, hemos podido identificar el poco cuidado que existe para quienes cuidan. La planta trabajadora de la DGM se encuentra constantemente expuesta a situaciones de alta tensión y su situación laboral es precaria. Las formas de contratación y la insuficiente remuneración que perciben generan una alta situación de vulneración. A su vez, para cuidar a quienes cuidan, es necesaria la creación de espacios de “burn-out”, es decir, espacios donde las trabajadoras puedan canalizar las emociones y las angustias que puede implicar el trabajo con situaciones de violencia. Las trabajadoras, además, plantean la necesidad de acceder a capacitaciones sobre perspectiva de género desde un enfoque integral, que les ayude a ir más allá de la asistencia y les dé herramientas para promover el empoderamiento de las mujeres víctimas de violencia de género.

Por otro lado, también queremos resaltar que la indagación respecto de los índices de violencia de género en la CABA y el diagnóstico de las políticas públicas existentes es una tarea que debería estar en la propia agenda del GCBA. Si bien la DGM cuenta con el Observatorio para la Equidad de Género ya mencionado, la falta de personal asignado a esta tarea deja como saldo una falta de información actualizada que permita monitorear adecuadamente las políticas públicas implementadas. Si no hay información, no se puede realizar un diagnóstico que pueda servir para mejorar las acciones que se estén llevando a cabo.

A esta altura, cabe señalar que la DGM no desarrolla programas destinados a la prevención de la violencia machista, ya que como podemos observar, no intenta promover campañas de concientización ni de educación en esta temática. Este es otro ejemplo de la falta de perspectiva integral para pensar las políticas públicas relacionadas con la violencia de género, ya que gran parte del problema requiere que se realicen acciones preventivas para evitar que se consumen las violencias más extremas.

Consideraciones finales y desafíos para luchar contra la violencia de género

En este trabajo nos propusimos identificar y diagnosticar el estado de situación de las políticas públicas destinadas a prevenir y erradicar la violencia de género. Para llevar a cabo el objetivo propuesto, en primer lugar, al no haber datos estadísticos que provengan de la GCBA y teniendo en cuenta los sesgos que implican los registros de la violencia a partir de denuncias, nos propusimos –por medio de estudios realizados por ONGs y organismos gubernamentales– cuantificar este fenómeno. En segundo lugar, observamos las políticas públicas destinadas a prevenir y atender a la violencia de género, con el fin de diagnosticar su funcionamiento y los marcos interpretativos en los cuales son formuladas.

Al respecto, para empezar identificamos que es necesario otorgarle mayor centralidad y capacidad de acción a la Dirección General de la Mujer, no sólo al Programa de Asistencia a la Víctima, sino también al Programa Fortalecimiento de las Políticas de Igualdad de Oportunidades. Tal como fue mencionado a partir de la investigación de Pautassi y Rodríguez (2016) la restricción fiscal no puede ser una excusa válida para la inacción del Estado en materia de violencia de género, mucho menos en la CABA, que es una de las jurisdicciones con más recursos. En este sentido, consideramos que la decisión de jerarquizar este organismo debe ser política, a través de la traducción institucional de la creación de dispositivos que se encuentren centralizados por el Estado y no institucionalizados vía tercerización en ONGs, como ocurre en los últimos años.

Por otro lado, observamos que la vida de las víctimas de violencia de género se ve afectada en la totalidad de sus prácticas cotidianas, que se repliegan de sus otras relaciones sociales, pierden sus trabajos, están solas a cargo de sus hijos e hijas. Es por ello que vemos necesario respuestas *integrales* de las políticas públicas que trabajen con población víctima de violencia de género, ya que esto requiere una contundente política habitacional, políticas de generación de empleo e ingresos, disponibilidad de servicios de cuidado de los y las menores y adultos/as a cargo, acceso preferencial al sistema sanitario y espacios de contención y recreación que le permitan fortalecer lazos sociales y subjetivos desde una perspectiva de derechos y libres de violencias.

A lo largo de este artículo hemos intentado dar algunas explicaciones para poder comprender las principales falencias de las políticas públicas destinadas a la prevención y a la atención de las víctimas de violencia machista en la GCBA. A nuestro entender estas falencias provienen en primer lugar, como hemos dicho en el desarrollo de este estudio, del perfil fundamentalmente de asistencia que tienen estas políticas y de la falta de integralidad a la hora de planificar y elaborar iniciativas que vayan más allá de la atención y que puedan ser articuladas con otras áreas del gobierno local para no sólo atender, sino prevenir y erradicar, en un horizonte no muy lejano.

Entendemos que las políticas públicas deben ser elaboradas desde la perspectiva de género, que no considere a las mujeres como víctimas a ser asistidas, sino como sujetos de derechos. Estas políticas tienen que partir del reconocimiento de las relaciones desiguales entre los géneros para intervenir en pos de brindar a las mujeres, travestis y trans soluciones integrales no sólo a las violencias que afectan sus vidas sino el igual acceso a la ciudadanía.

¹ Para ahondar en la construcción de cada una de las categorías, las baterías de preguntas están disponibles en el Informe Ejecutivo: <http://contalaviolenciamachista.com/Informe-ejecutivo-final.pdf>. Este estudio es el resultado de un trabajo de investigación, que por falta de recursos, no es una investigación probabilística. Sin embargo, para acceder a una muestra diversificada se llevaron adelante dos métodos de acceso a la población. Un primer método de acceso libre y voluntario a quien quisiera responder el cuestionario vía online y un segundo modo de acercamiento a la población a través de un muestreo intencional en zonas donde se asumía, el cuestionario virtual no había accedido. La muestra total país quedó conformada por 59.380 casos, y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires por 19.068 mujeres, travestis y trans respondientes.

² Al respecto se han presentado diversos proyectos en la legislatura porteña, que no han sido tratados, que atacan la problemática de la violencia de género de manera integral tal como el Proyecto de ley para la asistencia integral de las víctimas de violencia de género, presentado por la Defensoría del Pueblo de la CABA. El proyecto hace hincapié en la definición de acciones para la asistencia integral de las víctimas y propone mejoras en los Centros Integrales de Atención que, de aprobarse, deberán contar con servicios de atención psicológica y tratamiento para las víctimas; asesoramiento y patrocinio jurídico gratuitos inmediatos, y asistencia social. Por otro lado, también se promueve un servicio de asistencia psicológica y tratamiento para los/as agresores/as, pero en días y horarios diferentes, para evitar el contacto con las víctimas, en los casos en que ello sea necesario.

³ La DGM se creó el 8 de julio de 1989 como Subsecretaría de la Mujer y la Solidaridad Social. En el año 1992 pasó a depender de la Secretaría de Gobierno como Consejo, con rango de Subsecretaría. Esto le implicó elevarse a una estructura gubernamental con instancias decisionales intermedias y altas.

El proceso de autonomización de la Ciudad de Buenos Aires trajo consigo algunas modificaciones en el funcionamiento y estructura de la institución. A partir de 1994, el reciente Consejo volvió a constituirse como Dirección General bajo la órbita del Ministerio de Promoción Social de la Ciudad. Si bien y como detalláramos, la Dirección existía antes de la conformación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es en este momento que adquiere la fisonomía actual que implicó una transformación de la jerarquía en el organigrama, conformándose Coordinaciones y Programas sin una estructura administrativa que permita desarrollar líneas de trabajo articuladas e integrales.

⁴ Según la autora, las políticas públicas de género, partiendo de una perspectiva que entiende que el género es un sistema de relaciones sociales (económicas, políticas, culturales) que determina las características y posiciones relativas de hombres, mujeres y trans, implica ampliar el marco de indagación más allá de los dispositivos focalizados, como es la Dirección General de la Mujer. En este sentido, Rofman hace la distinción entre las políticas explícitas e implícitas, siendo las primeras las que de forma deliberada pretenden incidir en las relaciones sociales entre los géneros y las segundas el conjunto de las intervenciones estatales, que de forma directa o indirecta cartografían las formas de socialización. El objeto de análisis de este trabajo es la política explícita llevada a cabo por la DGM.

⁵ Según el censo 2010, la comuna 5 tiene 98.199 mujeres, la comuna 7: 118.110, la comuna 8: 97.692 y la comuna 11: 101.363.

Referencias bibliográficas

Beck, I. y Romeo, M. (2016) “Informe ejecutivo. Argentina cuenta la violencia machista”. Disponible en: <http://contalaviolenciamachista.com/Informe-ejecutivo-final.pdf>

Chejter, S. (2009): “Violencia de género: modelos de abordaje.” En Chejter, S. Correa, V. Gimol, P. *Abordajes frente a la violencia familiar desde una perspectiva de género e infancia: fortalecimiento de equipos de trabajo de género*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

ELA – GCBA (2016) “Las cifras de la violencia”. Disponible en: <http://www.ela.org.ar/a2/index.cfm?fuseaction=MUESTRA&codcontenido=2463&plcontempl=6&aplicacion=app187&cnl=14&opc=49>

Femenías, M. L. y Rossi, P. (2009): “Poder y Violencia sobre el cuerpo de las mujeres”. *Sociologías* 11 (21) 42-65.

Guzmán, V. (2001) *La institucionalidad del género en el Estado: Nuevas perspectivas de análisis*. Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL, Santiago de Chile. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5878/S01030269_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hiller, R. y D. Jones (2016) “A seis años del matrimonio igualitario”. *Revista Bordes* 1 (1) 179-185.

Ministerio Público de la Defensa CABA (2016) *Anuario de derechos económicos, sociales y culturales en la CABA 2015*. Disponible en: https://www.mpdefensa.gov.ar/biblioteca/pdf/Anuario_de_Derechos_Econ%C3%B3micos_Sociales_y_Culturales_de_la_CABA_2015.pdf **Ministerio Público Fiscal** (2016). *Femicidios y homicidios de mujeres en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en 2014. Informe diagnóstico y proyecto de relevamiento de casos de la UFEM*. Disponible en: <https://www.mpf.gov.ar/ufem/files/2016/09/UFEM-Informe-Femicidios-y-Homicidios-de-Mujeres-en-CABA-2014.pdf>

Morales, L. (2015). *Derechos sociales, constitucionales y democracia*. Madrid: Marcial Pons.

Mouffe, C.(1992) “Feminism, Citizenship, and Radical Democratic Politics “ en Judith Butler y Joan W. Scott, eds. *Feminism theorize the Political*. New York: Routledge, pp. 369-385.

Oszlak, O. (2012) “La capilaridad social del rol del Estado”. *Voces en el Fénix*, 3 (17).

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982): “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo* N°1.

Pautassi, L. y Rodríguez Enríquez, C. (2016) “Violencia contra las mujeres y políticas públicas. Implicancias fiscales y socioeconómicas” en *Serie Asuntos de Género* 137, ISSN 1564-4170, Repositorio CEPAL. Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40483/6/S1600701_es.pdf

Rodríguez Gustá, A. L. (2008): “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”. Revista *Temas y debates* 12 (16), 109-130.

Rofman, A. (2000) “El Estado y las mujeres: articulación entre demandas y políticas de género” en Hintze, Susana (comp.) *Estado y sociedad. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI*. Colección CEA. Buenos Aires: Eudeba.

Sagot, M. (2008): “Los límites de las reformas: Violencia contra las mujeres y políticas públicas en América Latina”. Revista *Ciencias Sociales* 120.

Segato, Rita (2003) *Las estructuras elementales de la violencia. Ensayos sobre género entre la antropología, el psicoanálisis y los derechos humanos*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes. Prometeo.

Como citar este artículo

Penchansky, Celina, Lucía Fuster Pravato, Victoria Freire y Lucía Loewy (2018) “¿Prevenir, atender y erradicar?: políticas públicas contra la violencia de género en la Ciudad de Buenos Aires, 2015 - 2017”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 7 N°14: 297-321

Institucionalidad indígena / de género y políticas públicas dirigidas a mujeres indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM

*Gender/indigenous Institutionalality and Public Policies addressed at Indigenous Women in Chile:
The cases of CONADI and SERNAM*

Andrea Ivana Gigena

Mg en Ciencia Política, UNC y
Doctora en Ciencias Sociales, UBA.
Investigadora del CONICET
aigigena@yahoo.com.ar

Maite de Cea

ICSO, Universidad Diego Portales
(Santiago de Chile) y Centro de
Estudios Interculturales e Indígenas
maite.decea@udp.cl

Fecha de recepción:

31.7.17

Fecha de aceptación:

15.12.17

Resumen

El presente artículo analiza la relación entre la institucionalidad indígena y de género y las políticas públicas orientadas a mujeres-indígenas en dos reparticiones del Estado chileno: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) - Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género. Comenzamos por presentar las condiciones de emergencia y las características de la institucionalidad. Luego, analizamos los tipos de políticas y programas orientados a las mujeres-indígenas que se ejecutaron. El corpus sobre el que basamos el análisis se compone de material documental y entrevistas en profundidad realizadas en Chile a funcionarios-as y mujeres-indígenas, entre los meses de mayo y julio del 2016 en las regiones Metropolitana, Arica y Parinacota y, Araucanía.

Palabras clave: políticas públicas – mujeres indígenas – CONADI – SERNAM – Chile

Abstract

This article focuses on the relationship between gender/indigenous institutionality and public policies addressed to indigenous women in two Chilean state agencies: the National Corporation for Indigenous Development (CONADI) and the National Service for Women (SERNAM) - Ministry for Women and Gender Equity. To begin with, we present the conditions for the emergence of that institutionality and describe its main features. Then, we assess the different types of policies and programs for indigenous women implemented by the above mentioned state agencies. The corpus comprises documentary material and in-depth interviews carried out in Chile to public servants and indigenous women. They were interviewed between May and July 2016 in the Metropolitan, Arica y Parinacota and Araucanía regions.

Key-words: public policies - indigenous women – SERNAM – CONADI – Chile.

Introducción¹

La poca relevancia que tienen las reflexiones teóricas y los estudios empíricos que consideran a los Pueblos Indígenas en la Ciencia Política y la Administración Pública latinoamericana contrasta con una serie de hechos que dan cuenta de la importancia que históricamente ha tenido la cuestión indígena para el Estado y los gobiernos.

Por una parte, la emergencia en la década de los 40 (con el Pátzcuaro) del “indigenismo latinoamericano”: un “**cuerpo doctrinario** que define y justifica las políticas estatales para los sectores de la población reconocidos como indígenas” (Bonfil Batalla, 1981:14). El indigenismo se constituyó en la política oficial de los estados latinoamericanos desde esa década y supuso una acción estatal orientada a la asimilación “controlada” de los indígenas a las sociedades nacionales a través de un “aparato administrativo especializado” (Favre, 1998:108). Así, este cuerpo doctrinario sentaba las bases para una incipiente **institucionalidad** indígena.

Por otra parte, en la década de los '80 y, particularmente, en los '90 con la instauración del “Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo”, las acciones es-

tatales hacia los indígenas se renuevan, mediando la demanda de diversos pueblos por una estrategia de inserción diferenciada para participar en la toma de decisiones que los afectaran. Esto queda reflejado en el Diagnóstico de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas (Brasilia - 2004), donde pueden observarse los diferentes mecanismos de una **nueva institucionalidad**: la aprobación de legislaciones específicas; la creación y jerarquización de instituciones abocadas al tratamiento de la cuestión indígena (“Ministerios, viceministerios, agencias estatales y comisiones especializadas en los asuntos indígenas”); la creación de espacios de coordinación intersectorial de políticas; la consideración de la “pertinencia cultural” en el diseño e implementación de las políticas públicas; el establecimiento de “mecanismos de financiamiento de las políticas indígenas”.

Finalmente, la emergente conformación de una **burocracia indígena** o **etnoburocracia** (concepto acuñado por la antropología); esto es, la progresiva incorporación al Estado de indígenas (que se auto adscriben como tales) que en muchos casos, trabajan directamente en las áreas y los temas que los afectan. En países como Chile y Bolivia este fenómeno es tan significativo como poco estudiado.²

Tanto la nueva institucionalidad como la “etnoburocracia” (Boccaro y Bolados, 2008) son algunas de las respuestas que los estados dan a las demandas del Plural Movimiento Indígena³ por su reconocimiento y/o inclusión (Bengoa 2009; GELIND, 1998). Coadyuvaron a estos procesos, asimismo, la ratificación o suscripción estatal de normativas internacionales (Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales; Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de Pueblos Indígenas) y la adhesión a espacios multilaterales (Grupo de Trabajo sobre las Poblaciones Indígenas, Foro Permanente de Cuestiones Indígenas, Fondo Indígena, etc.) que promueven un estándar mínimo de derechos para los Pueblos Indígenas y requieren los más diversos mecanismos institucionales que los garanticen y los hagan operativos.

Todo esto, junto al progresivo posicionamiento de los Pueblos y los Movimientos Indígenas como sujetos políticos y reivindicaciones específicas, es un llamado de atención frente a la ausencia de consideración de la temática en nuestras disciplinas. Con este artículo nos proponemos, entonces, aportar a la necesaria reflexión en torno a estas temáticas, analizando en el caso chileno la relación entre la institucionalidad indígena y las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas en dos reparticiones estatales: la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI) y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) - Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Nos focalizamos en las “mujeres-indígenas” porque observamos que históricamente las demandas y las políticas “indígenas” se articularon exclusivamente en torno a la “identidad étnica”, sin problematizar las diferencias de género y la subordinación de las

mujeres al interior de los Pueblos Indígenas y en relación a los estados-nación. Y esto es recurrente tanto entre las posiciones indigenistas o indianistas como entre los feminismos –estos, en general, dieron por sentada cierta igualdad en la opresión que sufren las mujeres sin asociarlo, por ejemplo, con un discurso de carácter étnico, de reivindicación de derechos colectivos de las mujeres de Pueblos Indígenas (Álvarez 2016)–.

Con esto, perdieron visibilidad las diferencias que existen entre las congéneres (de acuerdo a la automarcación o autoidentificación étnica) y los procesos institucionales que se generaron para dar respuesta a las demandas de Indígenas y Mujeres reprodujeron la misma escisión, como iremos demostrando.

Nos centramos, por otra parte, en el caso chileno ya que allí se reportan los procesos de institucionalización más avanzados de la región sur latinoamericana, tanto en relación a los asuntos indígenas como a la temática de la mujer, cuestión sobre la que también daremos cuenta seguidamente.

Para el estudio y análisis (cualitativo) nos valemos de material documental y una serie de entrevistas en profundidad realizadas a funcionarios-as y referentes indígenas, entre mayo y julio del 2016 en Chile (regiones: Metropolitana (centro), Arica y Parinacota (norte) y Araucanía (sur). Cada entrevista estuvo precedida por la explicitación del objetivo y alcance de la investigación, la lectura y la firma del documento de Consentimiento Informado promovido y aprobado por el “Comité Ética de la Investigación” de la Universidad Diego Portales.

Nos parece oportuno aclarar que el material empírico seleccionado para este artículo es apenas un fragmento de una trayectoria de investigación más amplia de ambas autoras; que incluye un proceso intensivo y extensivo de trabajo de campo en materia de: mujeres-indígenas y Estado en Latinoamérica⁴ y análisis de políticas públicas de reconocimiento y participación indígena en Chile.⁵

I. Institucionalidad

El proceso para la institucionalización de la cuestión indígena⁶ y de mujeres⁷ sobre el que focalizamos el análisis comenzó a perfilarse durante la transición democrática chilena. Distinguimos para el mismo, genéricamente, dos etapas. Una, la de la *institucionalidad inicial*, que respondió directa –aunque no completamente– a las demandas de los diversos movimientos (indígenas y de mujeres) que habían participado activamente a favor de la recuperación de la democracia.

En el caso de los indígenas, el “Acuerdo de Nueva Imperial” con el entonces candidato a la presidencia, Patricio Aylwin, contenía una serie de compromisos que el Estado em-

prendería para avanzar en el reconocimiento político, jurídico y cultural de los Pueblos Indígenas que habitaban el territorio chileno (reconocimiento constitucional de los Pueblos Indígenas, crear una institucionalidad específica y ratificar el Convenio 169 de la OIT). En el caso de las mujeres, el Estado debía cumplir con una serie de compromisos externos que emanaban de la cuarta Conferencia de la Mujer (Beijing – 1995), de la suscripción (sujeto a ratificación) a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres (CEDAW) en 1989. Asimismo, estaban presente las demandas del Movimiento de Mujeres y Feministas de Chile.

Lo problemático del caso chileno es que la vuelta a la democracia devino de un proceso de *transición incompleta* o de *democracia restringida o incompleta* (Garretón, 1994), lo que postergó o dejó inconcluso muchos puntos que tanto Indígenas como Mujeres habían planteado como prioritarios en la agenda del proceso de transición y de apertura democrática. Sin embargo, fue el quinto país en la región en crear una institucionalidad indígena en Latinoamérica.⁸

La otra etapa, que denominamos la *institucionalidad ante la crisis del sistema político*, se corresponde con el momento actual y está orientada a resolver por un lado, la creciente complejidad de los problemas que involucran a indígenas y mujeres que no fueron abordados acabadamente por las instituciones y disposiciones previas. Por el otro lado, a mitigar la crisis de representación que atraviesa el sistema político chileno a casi tres décadas de la recuperación de la democracia.

I. a. Institucionalidad inicial: la agenda y los avances

El proceso de institucionalización de los temas indígenas, apenas recuperada la democracia, tiene su hito en 1993 con la promulgación de la Ley Indígena 19.253 “Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas”. Esta ley fue elaborada por la Comisión Especial de Pueblos Indígenas (CEPI)⁹ instituida en 1990 como parte de los compromisos asumidos en el Acuerdo de Nueva Imperial (1989), antes mencionado.¹⁰

La Ley Indígena, como se la conoce coloquialmente, además de reconocer un importante número de derechos (reconocimiento de calidad indígena, derechos territoriales y al agua, de organización y asociación, de auto representación, etc.) creó la CONADI, el organismo encargado de llevar a cabo la política pública para los indígenas en el Estado. Su misión quedó enunciada del siguiente modo:

Promover, coordinar y ejecutar la acción del Estado en favor del desarrollo integral de las personas y comunidades indígenas, especialmente en lo económico, social y cultural y de impulsar su participación en la vida nacional, a través de la coordinación intersectorial, el financiamiento

de iniciativas de inversión y la prestación de servicios a usuarios y usuarias.¹¹

Se estableció, además, que el órgano de gobierno del organismo es el Consejo Nacional, integrado por:

“a) El Director Nacional de la Corporación, nombrado por el Presidente de la República, quien lo presidirá; b) Los Subsecretarios o su representante, especialmente nombrados para el efecto, de cada uno de los siguientes Ministerios: Secretaría General de Gobierno, de Planificación y Cooperación, de Agricultura, de Educación y de Bienes Nacionales; c) Tres consejeros designados por el Presidente de la República; d) Ocho representantes indígenas”.

La CONADI, todavía en vigencia, es de las escasas dependencias del gobierno central que está descentralizada. La Dirección Nacional tiene sede en Temuco (IX región) y hay dos Subdirecciones Nacionales: una en Temuco (sur) y la otra en Iquique (norte); además de una multiplicidad de oficinas administrativas en todas las regiones del país.

Junto a la promulgación de la Ley Indígena, en la década de los '90, el Plural Movimiento Indígena de Chile ya reclamaba la ratificación del Convenio 169 de la OIT y una reforma a la Constitución Nacional que en su texto reconociera a los Pueblos Indígenas.

Pero en un contexto de recuperación democrática negociada y por ello *restringida*, la ratificación del Convenio 169 demoró casi 20 años,¹² lo que demuestra el reconocimiento débil que han alcanzado los pueblos en Chile (Fuentes y De Cea, 2017) y el reconocimiento constitucional recién comienza a tratarse (año 2016) a propósito del proceso constituyente que propuso Michelle Bachelet durante su segundo mandato para la elaboración de una nueva Constitución.¹³

Por otra parte, la institucionalización del **tema mujer y género** comienza con la creación del SERNAM (Ley n° 19.023) en 1991. Con esto, además de dar respuesta a las demandas de los movimientos de Mujeres y Feministas de Chile (experiencia de lucha contra la dictadura y el autoritarismo de gran importancia para Chile y América Latina), se buscaba cumplir con los compromisos externos que emanaban de la Plataforma de Acción de Beijing, la ratificación de la CEDAW (1989) y la firma del Protocolo Facultativo en 1999 (aunque este último no ha sido ratificado todavía).

La misión del SERNAM fue establecida como:

Promover en la sociedad la igualdad, autonomía, equidad, no discriminación y una vida libre de violencia para las mujeres en toda su diversidad y la implementación de políticas, planes y programas que transversalicen la equidad de género en el Estado.¹⁴

La creación del SERNAM implicó la incorporación al Estado de “expertas” en género, privilegiadamente en el área central, quienes trabajaron de modo particular en uno de los lineamientos estratégicos de Beijing: la *transversalización* del enfoque de género.¹⁵ Para ello se elaboraron tres Planes de Igualdad de Oportunidades: PIO I (1994-1999), PIO II (2000-2010) y PIO III (2011-2020) y se creó el Sistema de Enfoque de Género (2002), uno de los 11 subsistemas que componen el Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG, 1998).

El otro lineamiento estratégico de Beijing, relativo a la representación política de las mujeres, pudo ser abordado sólo recientemente, con la modificación del sistema nacional electoral (año 2015) que sustituye al sistema binominal por uno proporcional. En las nuevas disposiciones se incluyó una medida de acción afirmativa transitoria (para aplicarse por cuatro elecciones consecutivas hasta el año 2029) que dispone que las listas de postulantes a cargos electivos de los partidos políticos deben quedar conformadas por una relación 60/40 entre mujeres y hombres.¹⁶

Esto podría ayudar a revertir los muy bajos niveles de representación política de mujeres en Chile que, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se encuentra entre los 10 países de menor representación de mujeres en los parlamentos nacionales de América Latina, el Caribe y la Península Ibérica (por debajo del 16%).¹⁷

I. b. La institucionalidad ante la crisis del sistema político

En la actualidad, y en simultáneo, la CONADI y el SERNAM están siendo rediseñadas para que tengan mayor jerarquía en la estructura estatal. Por un lado, en el Parlamento se discute actualmente un marco normativo que diseña la nueva institucionalidad indígena. Se trata de dos proyectos de ley destinados a crear: un Ministerio de Pueblos Indígenas, un Consejo Nacional de Pueblos o Consejos de Pueblos Indígenas. De aprobarse, Chile será uno de los primeros países de la región en contar con un Ministerio Indígena en el nivel central de gobierno.

Crear un Ministerio era una de las demandas que habían emergido con el Acuerdo de Nueva Imperial, pero fue suspendido por los condicionantes que tuvieron la transición y la recuperación democrática:

En aquellos tiempos nosotros hablábamos de Ministerio Indígena cuando firmamos el compromiso de Imperial, era Ministerio Indígena, no era CONADI. Ahí se nos dijo que veníamos saliendo de una situación compleja, de dictadura-democracia, que pudiéramos dejarlo un poco en sand-by, y que después se iba a hacer el Ministerio Indígena (Dirigente Indígena, Ent.01).

El Ministerio, según los proyectos de ley en discusión, quedaría integrado por: un Ministro-a, una subsecretaría nacional y varias secretarías regionales ministeriales (SEREMIAs), un comité interministerial presidido por el/la ministro/a, una Unidad sobre procesos de consulta y participación ciudadana y un Servicio Nacional de Pueblos Indígenas (sucesor legal y patrimonial de la CONADI). Para el cumplimiento de sus funciones, el Ministerio deberá contar con el apoyo del nuevo Consejo Nacional de Pueblos, integrado por 15 representantes de los 9 Pueblos reconocidos en Chile y elegidos a instancia de los Consejos de los Pueblos.¹⁸

Los Consejos de Pueblos Indígenas, en tanto, se proyectan como “entidades autónomas, representativas, participativas y de consulta” que se regirán por la Ley de Ministerio más el reglamento interno que cada uno se dé respetando su “cultura” y “cosmovisión”. En total serían 69 consejeros-as, designados por 4 años con opción a ser reelectos.¹⁹

En relación a la nueva institucionalidad vinculada a las mujeres y género, desde el 1 de junio del 2016 el SERNAM se integra a una estructura mayor: el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género. Con esto Chile se constituyó en uno de los pocos países de la región en lograr avances tan significativos en materia de mujeres:²⁰ una de las “maquinarias de género” más antigua y estable en la región (Rodríguez Gustá y Caminotti, 2010).²¹

Su estructura quedó constituida por:

a) “una ministra o ministro, una subsecretaria o subsecretario y secretarías regionales ministeriales”; b) el Servicio Nacional de la Mujer y la Equidad de Género (SERNAMEG); c) el Consejo asesor ministerial (integrado por 10 especialistas con un cargo designado por 4 años); d) el Comité Interministerial para la Igualdad de Derechos y la Equidad de Género (presidido por la ministra o

ministro de la Mujer y Equidad de Género y conformado por todos los Ministerios del gobierno central) y; e) el Fondo para la Equidad de Género (destinado a financiar la ejecución de los programas propios).

En estos nuevos diseños institucionales se diferencian claramente las funciones “políticas” de las “programáticas”. Las primeras, orientadas al diseño y negociación de las políticas públicas, recaerá en el Ministerio de Pueblos Indígenas y su Consejo de Pueblos (de ser aprobado el proyecto presentado: la Ministra -o Ministro-, el Comité Interministerial sobre Pueblos Indígenas y el Servicio Nacional de Pueblos Indígenas -homólogo de la CONADI-) y; en el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género (la Ministra -o Ministro-, el Consejo Asesor y el Comité Interministerial).

En ambos casos, se anticipa que la política pública rectora será la transversalización a toda la gestión estatal de la dimensión étnica y de género, según corresponda. Para el caso del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, y tras la experiencia previa del SERNAM, de lo que se habla es de “profundizar” el enfoque. Para el caso del nuevo Ministerio de Pueblos Indígenas, algunos funcionarios directamente involucrados en el proceso de diseño del organismo consideran que las políticas públicas del mismo deberá, además de transversalizar la dimensión étnica, superar el actual “enfoque economicista y desarrollista” de la CONADI e introducir una perspectiva que enfatice en la dimensión política de la cuestión indígena en el Estado de Chile.

En tanto, las funciones “programáticas” y “operativas” de los nuevos organismos serán asumidas por el “Servicio Nacional de Pueblos Indígenas” (la actual CONADI) y el SERNAM. En el primer Servicio, las acciones deberán definirse oportunamente, una vez aprobada la nueva estructura ministerial. En el segundo, ya se estableció que se continuará con la ejecución de las acciones que se desarrollan en las cuatro áreas del SERNAM: Violencia contra las Mujeres; Mujer y Trabajo; Buen Vivir de la Sexualidad y la Reproducción y; Mujer, Ciudadanía y Participación.

Todo indica que estas nuevas fórmulas institucionales, además de intentar sortear la crisis del sistema político, tienden a una mayor profesionalización y eficacia de la gestión pública. Sin embargo, continúan reproduciendo algunas deficiencias de los diseños previos, por ejemplo: la ausencia de un enfoque interseccional que favorezca el desarrollo de las capacidades estatales necesarias para el diseño y la implementación de políticas públicas para las mujeres-indígenas. Referiremos a esto con mayor detalle.

En el área indígena la ausencia de reivindicaciones de género es significativa. Nada de esto se trató en el proceso de Consulta Previa para la creación de la nueva institucionalidad indígena. Según la información brindada por el coordinador de la Consulta,

la participación a nivel regional fue muy igualitaria: 1636 hombres y 1613 mujeres. A nivel nacional (donde sólo participaban los-as delegados-as elegidos regionalmente) la participación fue: 30% hombres, 31% mujeres, 19% autoridades tradiciones (no se especifica la distribución por género) y 20% jóvenes (no se especifica la distribución por género). En cualquier caso la participación de mujeres es cuantitativamente significativa, alcanzando casi la paridad en las regiones y logrando al menos un 30% de participación en la discusión a nivel nacional.

Sin embargo, en el proceso no emergieron demandas específicas relativas a la condición de las mujeres y/o de género ni tampoco se propusieron para el nuevo diseño estatal mecanismos de participación y representación indígenas acorde a la “pertinencia cultural” de cada pueblo (desde los cuáles se reivindica, de modo retórico, la paridad o la dualidad complementaria en la relación mujer-hombre). La paridad, sin embargo, puede todavía ser contemplada para el funcionamiento de los Consejos de Pueblos; recordemos que los mismos deben dictar su propio reglamento interno, respetando su “cultura” y “cosmovisión”.

En el área de Mujer y Género, durante el proceso de creación del Ministerio se eludió la realización de la Consulta Previa (que dispone el Convenio 169 de la OIT) quedando con ello en evidencia la vieja tensión relativa a las condiciones de participación de las mujeres-indígenas en el SERNAM.

El fuerte descontento entre las mujeres, en particular entre las mapuche organizadas en las ciudades, se hizo sentir. La Red de Mujeres Mapuche, por citar un caso, inició acciones de lobby y cabildeo para incidir en la inclusión de un “Departamento de la Mujer Indígena” en la nueva institucionalidad, enviando una carta donde manifestaban su descontento por no haber sido consultadas, aunque sin mayores resultados. Lo único que se reactivó al interior del SERNAM fue una Comisión de Asuntos Indígenas (instituida durante el primer gobierno de Michelle Bachelet) que tuvo por fin recoger información de los programas y de sus beneficiarias a partir de una dimensión étnica y así elaborar una propuesta para la participación de la Mujer Indígena en el organismo. Sin embargo, las definiciones importantes se postergaron (aún sin resolución) para una etapa posterior a la entrada en vigencia del Ministerio:

A partir del primero de Junio nosotros ya empezamos con el Ministerio de la Mujer, ya, entonces ahí van a haber definiciones bastante más claras. El año pasado la Ministra tuvo muchas reuniones con bastantes organizaciones de mujeres de Pueblos Indígenas de todo el país, de manera tal de poder trabajar de manera más específica un trabajo orientado hacia las mujeres indígenas de acuerdo a sus demandas.

... nosotros tenemos una propuesta [...] que tiene que ver básicamente con trabajar con las mujeres a partir como de, de dos grandes ámbitos, *uno la participación real de las mujeres*, fortalecer el empoderamiento de las mujeres en la participación social y política de las mujeres indígenas *y por otro lado como internamente nosotros en nuestras propuestas programáticas incorporamos la cosmovisión indígena* en cada uno de nuestros programas.

(Funcionaria SERNAM no indígena – Central – Ent. 01) [énfasis propio].

A continuación veremos qué políticas y programas dirigidos a las mujeres-indígenas se desarrollaron durante la etapa de la *Institucionalidad inicial* (a partir de los años 90).

II. Políticas y Programas para las mujeres-indígenas durante la institucionalidad inicial

Para la primera etapa de institucionalización es posible constatar que ambos organismos, la CONADI y el SERNAM, coinciden en la ejecución de dos tipos de políticas y programas orientadas a las mujeres-indígenas: las de desarrollo y fomento de actividades productivas y las de capacitación/formación.

Las políticas de desarrollo y fomento de actividades productivas contemplaban el financiamiento de proyectos, la promoción del emprendimiento y la asociatividad, la realización de exposiciones y ferias y el incentivo para la comercialización. Se ejecutaron a través de un conjunto de medidas de discriminación positiva orientadas a favorecer a las mujeres con mayores puntajes en proyectos productivos, cuotas de asignación de proyectos en concursos, tasas de créditos diferenciales, etc.

Estas políticas (y sus programas conexos) comienzan a ejecutarse a partir de algunas iniciativas “ad hoc” que el SERNAM desarrolla como respuesta al cuestionamiento, de las mujeres indígenas-campesinas y campesinas no indígenas, relativo a que las acciones tenían un sesgo predominantemente urbano. Para enmendar ese sesgo y enfoque, se elaboró un “Plan de Igualdad de Oportunidades para la Mujer Rural” y se impulsó la creación de la “Mesa Mujer Rural” (nacional y regionales).

Ambas acciones se alineaban, de paso, con los objetivos del enfoque “Mujeres en el Desarrollo”, “Género en el Desarrollo” y los lineamientos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial respecto al trabajo con las “mujeres rurales” y

la “agricultura familiar”. Con las Mesas, además, se buscó fortalecer la *participación* de las mujeres-rurales a través de su inserción en proyectos de fomento productivo y el desarrollo de artesanías y; conformar grupos de la Sociedad Civil para *monitorear* los alcances de los PRIO (Planes Regionales de Igualdad de Oportunidades) y el PIO Mujer Rural.

Apenas se conformaron las mesas “Mujer Rural” del norte del país (Arica, Tarapacá y Antofagasta) cambiaron sus nombres por “Mesa de la Mujer Rural e Indígena”, debido a la importante participación de mujeres-indígenas en las mismas y porque ellas argumentaban que la mayor (o primera) discriminación que sufrían era por ser indígenas (SERNAM, 2005:124).

Pese a que el SERNAM fue el impulsor inicial de estos espacios, fue perdiendo protagonismo en la coordinación del trabajo de las mesas. Solo recientemente, en el segundo mandato de Bachelet y en el contexto de creación del Ministerio de la Mujer, el SERNAM vuelve a promover la participación de sus funcionarias-os en las mismas.

Mientras tanto, el Ministerio de Agricultura (MINIAGRO), el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Mujer (PRODEMU) asumieron el liderazgo en estos espacios (aunque con diferente intensidad, dependiendo de las regiones y los gobiernos). Esto fue perfilando un sesgo marcadamente “productivista” en las acciones que se desarrollaron y orientó toda la política para las mujeres-indígenas durante esta etapa, plegándose la CONADI a este enfoque.

Estas acciones buscan la progresiva incorporación de las mujeres-indígenas al mercado, para aportar nuevos ingresos a los hogares generalmente empobrecidos de donde provienen. Esto, en principio, debía contribuir a disminuir la brecha salarial que existe entre hombres y mujeres y la particular incidencia que esta brecha tiene en la zona sur del país, donde hay mayor densidad de población indígena.²² Asimismo, desde el SERNAM se entiende que con estas políticas se promueve la “autonomía económica” de las mujeres, uno de los objetivos estratégicos de la institución acorde con los lineamientos internacionales en materia de género de los últimos años.

Sin embargo, hay que decir que un cúmulo de condiciones y condicionantes (como que no se generen otros cambios adyacentes en las condiciones de vida de las mujeres-indígenas: redistribución de las tareas y responsabilidades en sus hogares y comunidades) hacen que estas políticas y programas no tengan un efecto concatenado en término de un “empoderamiento” femenino integral. Por ejemplo, algunas organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en este tipo de programas advierten que, muchas veces, lo que hacen es sobrecargar de actividades laborales/productivas a las mujeres-indígenas y dejarlas sin tiempo para cualquier otro tipo de acción, como la participación política, la proyección pública, o el ocio mismo.

Por otra parte, **las políticas de capacitación/formación** pueden distinguirse dependiendo de si estaban enfocadas a mujeres-indígenas-rurales o a mujeres-indígenas-urbanas. Para las primeras, las capacitaciones se enfocaron hacia actividades productivas y estrategias de comercialización. Es decir, eran un complemento del anterior tipo de políticas descritas. Para las segundas, el énfasis estuvo puesto en la “recuperación” de la cultura (cultura que en estado “puro” es asociada al mundo “rural”). Para ejemplificar lo dicho, resulta oportuno presentar algunos relatos de la experiencia de la Mesa de Mujeres Mapuche Urbanas de la IX Región:²³

(...) lo principal que queremos hacer es el rescate cultural; si tú le preguntas cuál es la cosmovisión mapuche, no la saben, entonces [...] entonces hay toda una dedicación exclusiva a capacitación y formación en la propia cultura que se ha perdido.

(Funcionaria Indígena CONADI, Sur, Ent.03).

... porque las demandas o necesidades de la mujer mapuche urbana es muy diferente a la de la mapuche rural; la mujer mapuche rural busca más las posibilidades de poder desarrollar algo que le permita mejorar su calidad de vida...[...] poder ir instalando mayor autonomía económica, etcétera; en cambio, para la mujer mapuche urbana lo que ellas necesitan, lo que nos plantean, con las que nosotros hemos conversado, es el acercamiento a su cultura, porque se sienten más desarraigadas

(Funcionaria Indígena CONADI, Sur, Ent.04).

En algunos casos, los menos frecuentes, estas políticas de rescate cultural son resignificadas políticamente y puestas en clave de formación en derechos (individuales y colectivos):

tu sabes, la educación es poder, entonces la idea, al menos la nuestra, es que ellas se vayan formando, para que tengan cierto poder dentro de sus espacios, y puedan parar y hablar, cuando te están diciendo cosas en contra de tu pueblo, pero si no tienes conocimiento te quedas callado, entonces para que ellas sean transmisoras a sus propios hijos, a sus propios vecinos, ir educando en la historia, en nuestra cultura, por qué esto, por qué se hace esto otro, el objetivo del guillatín y así vamos en la historia del rescate...

Nosotros trabajamos mucho el derecho de identidad, de ser mujer, el derecho a participar, el derecho a organizarse, el derecho a decidir -desde la mirada de la mujer-, derecho a vivir en comunidad, y todos esos derechos tienen que ver con su rescate cultural (Funcionaria Indígena CONADI, Sur, Ent.03).

Mire, se ha capacitado a la mujer en el tema de liderazgo, en el tema de educación, en el tema de los derechos de las mujeres, también en el tema de previsión [social] de las mujeres (Funcionaria Indígena CONADI, Norte, Ent.02).

Entre las políticas de capacitación destacan por su frecuente referencia entre funcionarios-as de los dos servicios (CONADI y SERNAM) la formación en “liderazgos”. Puede presentarse como *cursos* o *escuelas de liderazgos* y/o la adjudicación de *becas* o *pasantías* al exterior. Cuando la propuesta de formación proviene de la CONADI se enfoca en la dimensión “étnica” del liderazgo femenino; lo que explica que se prevea invitar/promover intercambios con “liderezas”, referentes u organizaciones de mujeres-indígenas internacionales (entre las cuales tienen preeminencia las de Bolivia). Cuando, en cambio, las políticas de formación son ejecutadas por el SERNAM, no aparece ninguna especificidad o “pertinencia cultural” indígena, salvo que alguna delegación regional quiera darle esta orientación. En las escuelas participan, según las funcionarias, tanto mujeres-indígenas como no indígenas.

Existe una experiencia muy significativa de formación, que vale la pena destacar, generada por fuera de la estructura estatal pero con vocación de incidencia sobre el Estado. Se trata de Escuela para Mujeres Líderes Indígenas de la Región Metropolitana. En algunas ediciones han contado con el apoyo o patrocinio del SERNAM y la Universidad Academia de Humanismo Cristiano y el financiamiento de la Municipalidad de Santiago (años 2013 y 2014) y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Ministerio de Desarrollo Social (2015).

Ahora bien, todas estas políticas de formación de liderazgos femeninos étnicos no tienen correlato en mayores niveles de participación y/o auto representación política. Entre los múltiples factores con los que se busca explicar esto, la mayoría relativos al “machismo” de la sociedad en general o de los propios Pueblos Indígenas, hay uno que fue reconocido particularmente entre los funcionarios de mayor jerarquía de la CONADI: la ausencia de mecanismos que garanticen y promuevan las condiciones para la efectiva participación de las mujeres-indígenas en partidos políticos y en el Estado (en el Ejecutivo, el Legislativo y los gobiernos locales):

Eso está desconectado después con las oportunidades que las mujeres tienen de asumir puestos de liderazgo. Si al

final no sacan nada con tener una mujer muy preparada, de hecho tenemos mujeres indígenas muy preparadas académicamente, yo conozco, tengo amigas brillantísimas o sea, que tienen todas las condiciones para asumir desafíos pero falta ese paso, ahora qué ocurre ahí... no es por el hecho de ser indígena, es que en general la política es muy machista, o sea la política es tremendamente machista
(Funcionario Indígena CONADI, Central, Ent.01).

III. Articulación intersectorial, formal e informal

La “necesidad de transversalizar los asuntos indígenas y profundizar la articulación intersectorial de las políticas públicas” son algunas de las demandas prioritarias plasmadas en el Documento de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas de Brasilia (2004), de la que Chile participó con varios representantes. Así y todo, se trata de una cuestión pendiente en materia de política indígena en este país.

Detectamos, sin embargo, un punto de articulación en las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas, una actividad ejecutada intersectorialmente por mandato explícito de las direcciones de la CONADI y el SERNAM. Se trata de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer Indígena. Para esa fecha, desde el año 2011, ambos organismos coorganizan en el mes de septiembre la Expo Feria Mujeres Indígena, en una zona residencial de Santiago, donde se exponen “emprendimientos, productos tradicionales, además de medicina y gastronomía ancestral” “expresada a través de la identidad femenina” o con “pertinencia cultural”.²⁴

... de la expo mujeres emprendedoras indígenas efectivamente se levanta como una plataforma comercial para que ellas puedan visibilizar por un lado emprendimientos con pertinencia cultural
(Funcionaria SERNAM, Central, Ent.05).

*[la Feria] tiene como objetivo visibilizar los emprendimientos desarrollados por mujeres indígenas, facilitar nuevos mecanismos para la comercialización de sus productos y establecer una instancia para promover la asociatividad, impulsando a mejorar sus niveles de autonomía económica e impacto el desarrollo de sus territorios.*²⁵

Además de la exposición de productos y servicios, se realizan “muestras culturales de música, baile, talleres de gastronomía, hierbas medicinales y telar”.²⁶

En este caso, estamos resaltando el emprendimiento y la conservación de la cultura que realizan las mujeres de todos los pueblos originarios, del norte, el sur y el centro del país, especialmente de zonas urbanas, donde se concentra una parte importante de la población indígena”.

Indicó el director nacional de la CONADI,
Alberto Pizarro Chañilao.²⁷

Por otra parte, mientras en los niveles centrales de gobierno sólo se alcanza este tipo de articulación (muchos-as funcionarios-as regionales manifiestan la falta de acciones interinstitucionales y las deudas pendientes en esta materia),²⁸ a nivel de base y social se da otro tipo de articulación intersectorial, más informal pero fuertemente arraigada.

Se trata de algunas Mesas Intersectoriales regionales de/para mujeres-indígenas, campesinas, urbanas o mixtas. Las mismas se sostienen por la voluntad y acción creativa de una heterogeneidad de mujeres-indígenas y sectores sociales, académicos y gubernamentales (en este caso se trata de funcionarias-os apoyadas-os por directores-as regionales que ven en estos espacios una oportunidad, entre otras cosas, de alcanzar metas de equidad de género que se solicita en el marco del Plan de Mejoramiento de la Gestión (PMG)).

En las acciones que se diseñan y ejecutan desde las Mesas queda en evidencia la necesidad de generar sinergia entre diversos sectores para capturar, de algún programa público, los recursos económicos necesarios para desarrollar líneas de trabajo con las mujeres-indígenas. Junto a ello, y como corolario, se generan lazos de solidaridad, reciprocidad y reconocimientos, personales e institucionales. Asimismo, se generan destrezas para la negociación, para la incidencia pública y para la apertura hacia el agenciamiento de las mujeres. De hecho, y es muy significativo, de algunas de estas Mesas han emergidos candidatas indígenas a puestos de elección popular en municipios (concejales, alcaldesas).

IV. La agenda pendiente de las políticas y los programas para las mujeres-indígenas en la institucionalidad actual

En la actualidad, en medio del tránsito hacia una nueva institucionalidad, las políticas y programas de desarrollo y fomento de actividades productivas y las de capacitación/formación siguen siendo las medidas de igualdad de oportunidades más importantes orientadas a las mujeres-indígenas. Sin duda que la condición reciente de los cambios institucionales no nos permite considerar acabadamente qué efectos tendrán ni qué cambios se producirán en las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas.

Sin embargo, podemos remitirnos a algunos de los desafíos que se arrastran de la etapa anterior, en vistas de reflexionar sobre las capacidades estatales necesarias para diseñar y ejecutar las políticas. Destacamos dos que están entrelazados y que consideramos fundamentales: la transversalización interseccional de los enfoques étnicos y de género y el alcance de la Consulta Previa.

La transversalización de un enfoque interseccional supone, por un lado, que la cuestión de género deje de ser considerada sólo como un conjunto de indicadores que se requieren cumplir en cada uno de los ámbitos, procesos, políticas y procedimientos estatales. Por el otro, que la cuestión étnica deje de considerarse como una dimensión “ad hoc”, correctiva y/o aditiva de las políticas pensadas en general, para sujetos-as que se asumen igualmente ciudadanas-os (este es el uso que, finalmente, se ha dado a la noción de “pertenencia cultural” en la mayoría de los casos). Se requiere, también, ciertos cambios a nivel de la cultura política y al interior del Estado.

Y en este sentido cabe advertir que la transversalización de género, tan ponderada para Chile cuando se estudian las capacidades estatales en Latinoamérica en esta materia, tiene las limitaciones que se derivan de no considerar la diversidad del colectivo femenino y, con ello, la especificidad de las mujeres-indígenas. El argumento que sostiene esta práctica es que el SERNAM se rige por los principios de “igualdad” y “no discriminación” que promueve la CEDAW.

...nosotros como SERNAM tenemos una orientación, como misión, de trabajar con el conjunto de las mujeres sin discriminación, no hemos desarrollado un trabajo específico con las mujeres indígenas, situación que ha sido bastante compleja porque efectivamente muchas organizaciones indígenas han venido a conversar con la Ministra. (Funcionaria SERNAM, Central, Ent.01).

Esto puede redundar en una interpretación reductiva que clausure el reconocimiento de la(s) diferencia(s) y que no atienda a la disconformidad y a las demandas de las mujeres-indígenas respecto del tipo de “representación” que el organismo les ofrece.²⁹

La transversalización de la cuestión étnica, en tanto, tiene un largo retardo. Un inicio puede fijarse en la primera presidencia de Bachelet, cuando se conocen los datos sobre la cantidad de población indígena urbana y se promueve la creación de Unidades Indígenas en todos los Ministerios. Sin embargo, esto se hace sin mayores especificaciones (lineamientos de acción, metas, indicadores, recursos humanos, presupuesto, etc.) y la CONADI no concentró ni lideró la tarea. Así, cuando cambió el gobierno y asumió Sebastián Piñera, la política se abandonó de modo inmediato. Es decir que se trató más

de un gesto de voluntad política presidencial (con su condición contingente) que de una política permanente.

El otro punto a considerar es el “alcance” de la Consulta Previa a Pueblos Indígenas. A partir de la entrada en vigencia del Convenio 169 de la OIT en el año 2009, el Estado chileno tiene la obligación de consultar toda medida administrativa y legislativa que sea susceptible de afectar a los Pueblos Indígenas. La experiencia paradigmática ha sido la Consulta Previa para la nueva institucionalidad indígena, que ha puesto en evidencia no sólo la dimensión y envergadura de este proceso, sino también las limitaciones y problemas de su implementación (de Cea et al., 2016).

Ahora bien, suponiendo que se perfeccionan los mecanismos (metodológicos, técnicos, logísticos, etc.), la(s) Consultas(s) resuelven cuestiones estructurales y estructurantes, como instituciones nuevas o el manejo/uso/intervención sobre los recursos naturales. Pero no resuelven ciertos aspectos coyunturales de la gestión política de los temas indígenas, que involucra la práctica y las representaciones de quienes diseñan e implementan las políticas públicas en lo cotidiano.

Resultaría muy difícil generar un mecanismo de consulta para cada nueva política o programa político a ejecutarse; salvo que un órgano como el Consejo de Pueblos de la CONADI fueran una instancia común en todas las áreas del gobierno y Ministerios del Estado y contara, además, con la legitimidad de los Pueblos Indígenas, para producir recomendaciones vinculantes y con un enfoque de género.

Entonces, es nodal la cuestión de la transversalización de los enfoques así como también lo es prestar atención a las burocracias indígenas o *etnoburocracias*, para reflexionar críticamente sobre las condiciones de posibilidad de que las mismas se constituyan en una alternativa eficaz para diseñar e implementar políticas con un enfoque interseccional. Sobre estos puntos (aunque sin mencionar particularmente la dimensión de género) se articulan los lineamientos de la agenda pendiente plasmados en el Documento de la Primera Reunión Intergubernamental sobre Institucionalidad y Políticas Públicas orientadas a Pueblos Indígenas de Brasilia (2004).

Hasta ahora la evidencia muestra que la presencia de mujeres-indígenas en las diferentes áreas o delegaciones de la CONADI y el SERNAM, comprometidas-as con una visión intercultural y plurinacional, hacen notoria la diferencia en las políticas públicas que se aplican. Para ejemplificar mencionaremos dos experiencias, una en cada servicio del Estado aquí analizados.

Una remite al funcionamiento de dos Unidades de la Mujer, en la CONADI nacional y la CONADI regional norte. Estas “Unidades”, creadas en el primer mandato de Ba-

chelet y disueltas durante el gobierno siguiente de Sebastián Piñera, no figuran en el organismo de la dependencia ni sus máximas autoridades las reconocen “oficialmente”. Sin embargo, y sin interrupción desde su creación en el año 2009, funcionan.

Al frente de las mismas están dos mujeres-indígenas, mapuche y aymara respectivamente, quienes sin presupuesto propio gestionan múltiples políticas, privilegiadamente para las indígenas organizadas, articulando lazos de reconocimiento y reciprocidad femenina y comunitaria. El trabajo que estas funcionaras hacen es altamente valorado por organizaciones de mujeres-indígenas, referentes académicos, sociales y funcionarios-as estatales de diferentes organismos. Y, además, con su gestión contribuyen de modo directo, sino exclusivo, al cumplimiento efectivo de las metas del PMG al que la CONADI tiene que atender.

La segunda experiencia remite a la aplicación de un enfoque transversal, interseccional o intercultural en la línea de capacitación/formación. Se trata de las acciones que se llevan adelante en el marco de uno de los componentes (Sensibilización) del Programa Integral de Prevención en Violencia que diseña y ejecuta la Unidad de Violencia contra las Mujeres del SERNAM. En el mismo se contempla una capacitación dirigida a “Monitoras y Monitores Comunitarios” (que pueden ser indígenas o no) y “Funcionarias y Funcionarios Públicos” que considera diversos enfoques que ayudan a comprender la violencia de modo integral (“género”, “derechos humanos” y “diversidad”) que contempla la referencia a tópicos relativos a la “interseccionalidad” y la “interculturalidad”.

Esta consideración de la etnicidad, en clave interseccional, se vincula con la presencia de una profesional indígena, con vasta formación en la materia, en las tareas de diseño e implementación de la citada capacitación y autoidentificada como feminista mapuche.

Así, en ambas experiencias vemos que la figura de la “funcionaria indígena” tiene un rol fundamental en llevar adelante programas o políticas que buscan fortalecer la articulación género-etnicidad en pos de alcanzar mayores derechos para las mujeres-indígenas en Chile.

V. Conclusiones

Ante la constatación de que los trabajos relativos a indígenas son poco frecuentes en la Ciencia Política y la Administración Pública, nos propusimos poner en evidencia la importancia de considerar la temática, analizando la relación entre la institucionalidad y las políticas públicas orientadas a las mujeres-indígenas en dos reparticiones del Estado chileno: la CONADI y SERNAM - Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género.

Partimos de contextualizar las condiciones de emergencia de la institucionalidad indígena y de género desde la recuperación democrática para luego, describir las características y acciones de cada repartición. Distinguimos entonces dos etapas: la inicial (desde

los 90) y la actual que busca responder a la crisis del sistema político y adecuarse a los cambios y las nuevas demandas de Pueblos Indígenas y de Mujeres.

Luego analizamos los tipos de políticas y programas públicos orientados a las mujeres-indígenas que se comenzaron a ejecutar durante la primera etapa de institucionalidad y la agenda pendiente para la nueva etapa en la cual las modificaciones en cada organismo están aún en ciernes.

De manera transversal mostramos la dificultad en la consolidación de un enfoque de género en la CONADI y la prácticamente ausencia de un enfoque transversal étnico en el SERNAM. Asimismo, destacamos que el desafío fundamental es alcanzar un enfoque interseccional que favorezca el desarrollo de las capacidades estatales necesarias para el diseño y la implementación de políticas públicas en sociedades heterogéneas y plurinacionales como las aquí estudiadas.

Finalmente, un hallazgo importante ha sido la figura de la “funcionaria indígena”, tema que debiera ser estudiado más en profundidad para poder captar los matices, los desafíos y las oportunidades de experiencias de participación, autorepresentación y gestión de mujeres-indígena en contextos donde las demandas han sido procesadas desde lógicas centradas en el Estado predominantemente.

¹ Este artículo ha podido desarrollarse gracias al Centro de Estudios Interculturales e Indígenas – CIIR, Chile. FONDAF N°: 15110006.

² La burocracia indígena en Chile y Bolivia registran procesos disímiles. En Chile, podríamos decir, que se ha generado privilegiadamente “desde arriba”, en el marco de la ejecución del Programa Orígenes, financiado por el BID. Al tratarse de un programa focalizado en las necesidades de la población indígena y, atendiendo a los lineamientos internacionales y las demandas internas sobre la “pertinencia cultural”, una cantidad significativa de indígenas profesionales se incorporan a trabajar en la ejecución del mismo. Esto fortaleció las capacidades estatales para sostener el programa, al tiempo que se fue constituyendo un cuerpo de indígenas, con buen conocimiento de la dinámica de funcionamiento estatal y en condiciones de concursar nuevos cargos (aunque temporales) o lograr puestos de designación políticos.

En Bolivia, en cambio, el proceso fue “desde abajo” y tuvo que ver con el “Proceso de Cambio” que lleva a Evo Morales al poder en el año 2006. Esto habilitó un hecho prácticamente inédito en la historia boliviana que fue el ingreso a la estructura estatal, en diferentes áreas y niveles, de una porción significativa de indígenas que provenían del Plural Movimiento Indígena, predominantemente formados en el sindicalismo y el activismo social campesino-indígena. Asimismo, se sumaron indirectamente referentes intelectuales del sector indígena.

³ Tomamos la expresión de Gustavo Cruz, quien argumenta que la movilización “india-indígena” es una expresión histórica, plural y contradictoria de la que emergen proyectos diversos: a) disputar la construcción de una nueva estatalidad; b) proponer formas de poder no estatales y; c) demandar la integración a los proyectos estatales vigentes (2014:27).

⁴ Esta trayectoria se enmarca en los siguientes proyectos de investigación en los que participó o participa Andrea Gigena: *Subalternidad femenina y dinámicas político-estatales. Un estudio comparativo sobre la participación de mujeres indígenas y campesinas en las instituciones políticas estatales de Argentina y Bolivia* (CLACSO. 2011); *Pensamiento Crítico Latinoamericano: subjetivación en las prácticas y pensamientos indígenas en Argentina y Bolivia* (CONICET. 2014-2017); *Ciudadanía, Identidades Políticas y de Género: Participación de Indígenas en las instituciones del Estado en perspectiva comparada* (CONICET. 2015 hasta la actualidad); *Interculturalidad y Género en la ciudadanía de las mujeres-indígenas en Chile* (CIIR. 2016).

⁵ Asimismo, Maite de Cea ha sido investigadora en una serie de proyectos enfocados a la experiencia chilena de pueblos indígenas, entre ellos: *Democracia y Reconocimiento*, financiado por la Ford Foundation entre 2012 y 2017; *Descentralización cultural y construcción de identidad territorial: el lugar de lo indígena en las regiones Araucanía, Bio Bio y Los Lagos* (FONDECYT. 2014-2017); *“Representación y minorías étnicas: estrategias de partidos de derecha en zonas Mapuche”* (FONDECYT. 2012-2015); *Políticas Indígenas y construcción del Estado desde lo local: Estudio de Casos del Sur, Centro y Norte de Chile* (CIIR. 2014-2017).

⁶ A nivel Latinoamericano los estudios (sistematizaciones y análisis) relativos al proceso de institucionalización de los asuntos indígenas es prácticamente inexistente pero merece la pena destacar los documentos producidos por organismos internacionales como el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) y algunas de las acciones y recomendaciones del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas de Naciones Unidas y el Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas. Asimismo, para el caso chileno en particular, deben destacarse algunas publicaciones como: *¿Chile Indígena? Desafíos y oportunidades para un nuevo trato*. Santiago de Chile: Fundación Chile; *Formulación de políticas públicas indígenas en Chile: evidencias de un fracaso sostenido*. Santiago de Chile, Edit. Universitaria de Verónica Figuero Huencho.

⁷ En relación a los estudios (sistematizaciones y análisis) sobre el proceso de institucionalización del tema de mujer y género la información es más abundante, destacándose el material producido por ONU-Mujeres, la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL y el área Mujer del PNUD (que abordan los avances vinculados con los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer y las Políticas de Igualdad de Oportunidades). Puntualmente para el caso chileno deben destacarse los trabajos de Judith Astellarara y específicamente para el tema de mujeres-indígenas y Estado los de Patricia Richard y Margarita Calfio.

⁸ Lo precedieron solamente Brasil (1967), Costa Rica (1973), Paraguay (1981) y Argentina (1985).

⁹ La CEPI estuvo conformada por representantes del gobierno y de los Pueblos Indígenas reconocidos hasta ese momento: Mapuche, Aymaras, Rapa Nui, Atacameños, Quechuas, Collas, Kawashkar y Yámana.

En el citado acuerdo, el Plural Movimiento Indígena se comprometía a apoyar a Patricio Aylwin Azocar, candidato a la presidencia por la *Concertación de Partidos por la Democracia*, una vez que el Plebiscito de 1988 había arrojado como resultado la salida democrática y la no continuidad de Pinochet. Patricio Aylwin Azocar, en tanto, se comprometía a “hacer suyas las demandas de los Pueblos Indígenas”. Recuperado de: http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc_details/21-acuerdo-de-nueva-imperial-1989.html.

¹⁰ En el citado acuerdo, el Plural Movimiento Indígena se comprometía a apoyar a Patricio Aylwin Azocar, candidato a la presidencia por la *Concertación de Partidos por la Democracia*, una vez que el Plebiscito de 1988 había arrojado como resultado la salida democrática y la no continuidad de Pinochet. Patricio Aylwin Azocar, en tanto, se comprometía a “hacer suyas las demandas de los Pueblos Indígenas”. Recuperado de: http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/biblioteca/doc_details/21-acuerdo-de-nueva-imperial-1989.html.

¹¹ Recuperado de <http://www.conadi.gob.cl/index.php/nuestra-institucion/mision-institucional>

¹² Chile lo suscribió en 1990 el Convenio 169 de la OIT y fue ingresado inmediatamente al Parlamento para su ratificación pero esta se produjo en el 2008 (con vigencia a partir del 2009), pero mediando un pedido de declaración de inconstitucionalidad del Convenio con el que se buscaba limitar los efectos del Convenio al realizar una: “declaración interpretativa unilateral al momento de depositar la ratificación” (Millaleo, 2014:59); mecanismo no previsto y, en consecuencia, rechazado por el Organismo Multilateral.

¹³ Uno de las dimensiones fundamentales por las cuales Garretón considera a la democracia chilena como *incompleta* es que la misma se rige por los fundamentos de la Constitución impuesta por el régimen militar, por lo tanto ilegítima desde su origen (Garretón, 1994).

¹⁴ Recuperado de: <http://portal.sernam.cl/?m=institucion>

¹⁵ Esto supone la adopción del enfoque en todos los ámbitos, procesos, políticas, procedimientos estatales (Rodríguez Gustá, 2008) y, en Chile, debía alcanzar a los Ministerios, Servicios y Empresas del Estado.

¹⁶ En dos oportunidades previas (1997 y 2003) se presentó al Parlamento un mismo proyecto de Ley que proponía una representación según género 40/60 (Aranda Friz, 2015).

¹⁷ Recuperado de: <http://oig.cepal.org/es/indicadores/porcentaje-mujeres-organo-legislativo-nacional-camara-baja-o-unica-y>; http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegradaFlashProc_HTML.asp

¹⁸ Recuperado de: <http://www.gob.cl/2016/01/11/ministerio-de-pueblos-indigenas/>

¹⁹ Es importante dejar claro que esta composición del ministerio y del Consejo es lo que aparece en el proyecto de ley enviado por el ejecutivo al Parlamento, pero que aún este no es ley. Está aún en pleno proceso legislativo, por lo que puede terminar con modificaciones.

²⁰ Otros antecedentes de Ministerios (no todos vigentes en la actualidad) son: Brasil, Haití, Nicaragua; Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

²¹ Para sostener esta afirmación mencionan tres dimensiones: a) perdurabilidad de los equipos técnicos, b) continuidad en las líneas de acción y, c) jerarquía reconocida a su máxima autoridad.

²² Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), la brecha salarial adquiere mayor significatividad en las regiones del país donde la mayoría de la población es indígena (y mapuche).

Asimismo, un informe del Ministerio de Desarrollo Social, para el año 2011, indicaba: “las personas con etnia indígena ganan en promedio un 72% de lo que ganan las personas sin etnia indígena” y que “La tasa de desempleo de las mujeres indígenas es 4,6 puntos más alta que la de sus pares no indígenas, mientras que la diferencia entre los hombres se reduce a 2 puntos”. Recuperado de: http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/ijos-2012/media/ijos_2012_pp_126-163.pdf

²³ En esta región, a partir de las primeras políticas orientadas a la Mujer Rural, los espacios de articulación se han diversificado. Actualmente funcionan las siguientes Mesas, que sirven de ejemplos: Mesa Intersectorial de Mujer Mapuche, la Mesa Mujer Migrante, la Mesa de Mujeres Mapuche Urbanas.

²⁴ Recuperado de: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/2-noticias/1502-mas-de-100-mujeres-participaran-en-expo-feria-mujeres-indigenas-2015-organizada-por-conadi-y-sernam>

²⁵ Recuperado de: <http://www.minmujeryeg.gob.cl/programa/mujer-y-trabajo/postulacion-expo-mujer-indigena-emprendedora-2016/>

²⁶ Recuperado de: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/2-noticias/1603-con-gran-expo-feria-conadi-y-sernam-conmemorara-el-dia-internacional-de-las-mujeres-indigenas>

²⁷ Recuperado de: <http://www.conadi.gob.cl/index.php/2-noticias/1603-con-gran-expo-feria-conadi-y-sernam-conmemorara-el-dia-internacional-de-las-mujeres-indigenas>

²⁸ “... con las políticas que desarrolla el SERNAM o SERNAMEG, por ejemplo ¿ya? que para el SERNAM todas las mujeres son iguales, no hace distinción [...] Por otro lado, hasta donde ¿cierto?, la política pública del SERNAM puede interferir y cambiar tradiciones culturales indígenas” (Funcionario Indígena CONADI, Norte, Ent.03).

²⁹ Desde los inicios del SERNAM encontramos expresiones de descontento de parte de las mujeres indígenas. Las mismas se han visto agudizadas en los últimos tiempos, ya estando en funcionamiento como Ministerio de Mujer y Equidad de Género, por la inacción frente al caso internacionalmente conocido de la detención de la mujer mapuche, Machi (autoridad espiritual) Francisca Linconao.

Referencias Bibliográficas

Álvarez, Andrea (2016) “Introducción”. En *KYANQ’IB’IL XU’J B’IX KYANQ’IB’IL QXE’CHITUWUM PU ZOMO. Mujeres y Pueblos Originarios. Luchas y resistencias hacia la descolonización*. Santiago: Pehuen, 2016:17-26.

Aranda Friz, Verónica (2015) *Derribando muros y techos de cristal. Las acciones afirmativas de género. Resistencias discursivas y prácticas a la ley de cuotas y paridad en Chile (1990-2010)*. Santiago de Chile: Tesis para optar al grado de Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de Chile.

Bengoa, José (2009) “¿Una segunda etapa de la emergencia indígena en América Latina?”. *Cuadernos de Antropología Social* 29:7-22.

Boccaro Guillaume y Bolados Paola (2008) “¿Dominar a través de la participación? El neoindigenismo en el Chile de la posdictadura”. *Memoria Americana* 16(2):167-196.

Bonfil Batalla, Guillermo (coord) (1981), *Utopía y revolución: el pensamiento político contemporáneo de los indios en América Latina*. México: Nueva Imagen.

Cruz, Gustavo (2014) “La politización india-indígena. Interrogantes sobre el indigenismo estatal”. *Anatéllei* 31: 23-32.

De Cea, Maite, Fuentes, Claudio, Peralta, Camila, Caniguan, Natalia, Valdivieso, Diego, Yon, Rocío y Jaccard, Danko (2016) *Consulta Previa a Pueblos Indígenas sobre la Creación de Ministerio de Pueblos Indígenas y Consejo(s) de Pueblos Indígenas*. Informe de seguimiento. www.icsoc.cl/investigación/publicaciones/ accesado el de junio del 2017.

Favre, Henri (1998) *El indigenismo*. México: Fondo de Cultura Económica

Fuentes Claudio y De Cea, Maite (2017) “Reconocimiento débil: derechos de pueblos indígenas en Chile. *Perfiles Latinoamericanos* 49:55-75.

Garretón, Manuel (1994) “Transición incompleta y régimen consolidado: las paradojas de la democratización chilena”. *Revista de Ciencia Política*, 16 (1y 2):21-32.

GELIND (1998) *Etnografía del discurso jurídico sobre lo indígena. La resolución 4811/96 desde la pragmática*. II Jornadas de Etnografía y Métodos Cualitativos. IDES. Centro de Antropología Social. Buenos Aires.

Millaleo, Salvador (2014) “¿Gobernar consultando?: el Convenio 169 en los reglamentos aprobados en Chile”. En AA.VV. *¿Chile Indígena? Desafíos y oportunidades para un nuevo trato*. Santiago de Chile: Fundación Chile 21, 2014: 52-102.

Rodríguez, Ana Laura (2008) “Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado”. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental* 14:53-70.

Rodríguez, Ana y Caminotti, Mariana (2010) “Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile”. *Revista de la SAAP*, 1(4):85-110.

SERNAM (2005) *Plan de Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres 2000-2010. Evaluación Primera fase 2000-2005*. Santiago de Chile.

Cómo citar este artículo:

Gigena, Andrea Ivana y de Cea, Maite (2018) “Institucionalidad indígena/de género y políticas públicas dirigidas a mujeres-indígenas en Chile; Los casos de CONDI y SERNAM”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N°14: 323-346

Los proyectos legislativos previsionales en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. Un estudio comparado

*Legislative prospects for social security reforms in Argentina and Chile.
A comparative approach, 2005-2010*

Francisco Oesterheld
Licenciado en Sociología;
Maestrando en Estudios Sociales
Latinoamericanos, UBA
foesterheld@live.com.ar

Resumen

Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Fernández (2007-2015) en Argentina y de Michelle Bachelet (2006-2010) en Chile heredaron sistemas previsionales en crisis; con problemas de financiamiento, cobertura y nivel de haberes. Ante la falta de cobertura se lanzaron programas para facilitar el acceso a la jubilación. Este tipo de medidas generaron debates en torno al funcionamiento general del sistema. El presente artículo versa sobre las estrategias y proyectos legislativos en materia previsional propuestos en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. A partir de la perspectiva de la sociología histórica, compara las propuestas para mejorar la cobertura y el nivel de los haberes.

Palabras clave: Proyectos legislativos previsionales – cobertura de adultos mayores – haberes –

Fecha de recepción:
18.10.17

Fecha de aceptación:
23.2.18

Abstract:

Both Néstor Kirchner's (2003-2007) and Cristina Fernández's (2007-2015) governments in Argentina and Michelle Bachelet's (2006-2010) in Chile inher-

ited social security systems in crisis; with problems of financing, coverage, level of retirement and, consequently, with poverty problems in older adults. In the absence to coverage shortcomings programs were launched to facilitate access to retirement. This type of measures generated an intense debate with regard to the overall working of the system. Appealing to the perspective of historical sociology, this article focuses on social security strategies and draft legislation in pensions advanced in both countries in 2005-2010. It compares proposals to improve coverage, level of retirement and, consequently, the distribution of income and the reduction of poverty.

Key words: *social security legislative projects – distribution of income – poverty*

Introducción

Las crisis previsionales heredadas por los gobiernos de Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández (2007–2015) en Argentina y Michelle Bachelet (2006–2010) en Chile, provinieron de la incapacidad de las reformas neoliberales implementadas en los años 1994 y 1981 –respectivamente– de aumentar las coberturas y los haberes. No obstante, los viejos sistemas públicos de reparto de ambos países, vigentes en Argentina a partir del año 1954 y en Chile desde 1952, tampoco habían podido generar elevados haberes en los sectores populares, aunque sí una amplia cobertura.

En Chile el haber promedio de los trabajadores manuales era, hacia 1980, \$5.024 (a pesos de 1983), equivalentes a \$128,82 dólares, mientras la pensión mínima de vejez era de \$4.940 (126,67 dólares) y la pensión promedio general era de \$8.309 (213,05 dólares). La pensión promedio de los empleados particulares del sector privado era de \$6.397 (164,02 dólares). Por otra parte, las pensiones asistenciales oscilaban entre un tercio y la mitad de la pensión mínima, dependiendo de los aportes del beneficiario (Arellano, 1985).

En Argentina el haber medio del Régimen Previsional Público había alcanzado un máximo de \$1.200 en 1934 (a precios constantes de 1994), es decir, \$1.200 dólares. Sin embargo, este elevado nivel del haber promedio se dio en el contexto donde menos del 7% de la población económicamente activa estaba cubierta. Durante el peronismo (1943–1955), paralelo a la expansión de la cobertura, el haber medio tuvo un repunte

alcanzando los \$1.100 dólares en el año 1947. De todas formas, a fines de la década de 1980 el haber medio apenas superaba los 200 dólares (Arceo et al., 2008).

Este deterioro de los ingresos, sumado a los elevados gastos previsionales en relación a los productos brutos internos respectivos, los déficits primarios, la crisis internacional del keynesianismo, sirvieron de fundamentación para justificar la privatización completa del sistema chileno y la privatización parcial del sistema argentino.

Esas reformas proponían resolver los problemas fiscales generados por los déficits previsionales de las respectivas cajas jubilatorias. Las transferencias presupuestarias de los estados eran cada vez mayores, a raíz de los procesos de maduración ocupacional, es decir, había cada vez más jubilados en relación a los trabajadores, lo que se agravaba a su vez por los procesos de envejecimiento poblacional a partir de la disminución de la tasa de natalidad y el aumento de la expectativa de vida.

Sin embargo, los sistemas privados también tuvieron dificultades para generar haberes dignos. Hacia marzo de 2008, previo a la reforma impulsada por el gobierno de Michelle Bachelet, el 14% de los adultos mayores (256.000 personas) percibía las pensiones asistenciales (PASIS) de \$48.000 (90 dólares) para los adultos mayores de 65 a 70 años de edad; la pensión mínima garantizada por el estado (PMGE) era de \$96.390 (182 dólares) para los menores de 70 años (Superintendencia de Pensiones, 2010: 12). El valor promedio de las pensiones autofinanciadas (otorgadas por las AFP) fue de \$37.667 en el período 2007-2014 (\$18.233 en el caso de las mujeres y \$80.933 en el caso de los hombres).¹

A partir del 1 de julio de 2008, las PASIS fueron reemplazadas por las Prestaciones Básicas Solidarias (PBS), nuevo beneficio establecido por la reforma del 2008, con un monto inicial de \$60.000 (US\$ 113) para el 40% más pobre de la población; que aumentó a \$75.000 (US\$ 141) el 1 de julio de 2009, pasando a cubrir al 45 por ciento más pobre de la población; y con otros incrementos sucesivos hasta cubrir al 60% más pobre de la población en el año 2011. La cobertura de los adultos mayores pasó, entre los años 2006 a 2008, de un 79% a un 84%; y, en el caso particular de las mujeres, pasó de un 74% a un 84% en dicho período (Comisión Presidencial Pensiones, 2015: 85 y 87a).

En Argentina, durante la post convertibilidad, el haber mínimo logró recuperar el poder adquisitivo perdido tras la devaluación de 2002 e, incluso, superar el haber mínimo vigente durante la década de 1990. No obstante, no sucedió lo mismo con el haber medio. Si bien recuperó poder adquisitivo tras la devaluación de 2002, no superó el poder adquisitivo vigente durante la convertibilidad (Arceo et al., 2008: 37-38). La cobertura de adultos mayores pasó, entre los años 2003 y 2010, de un 49,2% (Cardozo, 2016: 103a) a un 95,8% (ANSES, 2013: 59). En síntesis, las reformas a estudiar tuvieron la virtud de aumentar las coberturas de los adultos mayores, sin embargo, no tuvieron el mismo éxito en lograr mayores aumentos de los haberes.

1. La reforma previsional de Chile (2005-2010) El diagnóstico del Consejo Asesor Presidencial

Tras ganar las elecciones presidenciales en 2006, Michelle Bachelet creó un Consejo Asesor Presidencial para la Reforma Previsional integrado por un grupo de 15 expertos designados por la Presidenta. En su mayoría, eran economistas muy prestigiosos del mundo académico, en algunos casos profesores universitarios, con títulos de posgrado en las Universidades más importantes del mundo, con cargos públicos importantes en los gobiernos anteriores. Director del Consejo fue designado Mario Marcel, un economista socialista muy cercano a Michelle Bachelet, que había sido subdirector de Presupuestos en el gobierno de Patricio Aylwin (1990-1994), entre otros cargos en las siguientes administraciones.

En primer lugar, la comisión tuvo como objetivo establecer un diagnóstico de la situación previsional, en el marco de las consecuencias de la reforma realizada durante la dictadura militar en 1981. Para ello realizó estudios y consultas a organizaciones sociales, organizaciones empresariales, institutos de estudio y expertos. Hubo intensos debates entre liberales y progresistas, principalmente en las audiencias públicas, sobre el fracaso (o no) de las Administradoras de Fondos y Pensiones (AFP). De acuerdo a algunos autores este consejo, dadas las características personales de sus miembros, garantizaba la permanencia del sistema privado (Garretón, 2012: 152).

El informe final del Consejo Asesor consideraba que la crisis de cobertura no se debía al fracaso de la reforma del régimen del general Pinochet. Argumentaba la falta de un proceso de maduración de las AFP y, por lo tanto, no buscaba realizar una reforma estructural del sistema. Es decir, no había una crisis endógena del sistema previsional: las cotizaciones de los trabajadores en relación de dependencia se realizaban de manera regular, las AFPs cumplían con sus obligaciones legales, las rentabilidades de los fondos de inversión habían sido siempre positivas durante los 25 años de existencia del sistema, a excepción de dos años, y ninguna AFP había quebrado ni cometido fraudes. La mayoría de los jubilados habían sido afiliados del sistema antiguo o beneficiarios de las pensiones asistenciales. La mayoría de los afiliados provenía del sistema antiguo y, en consecuencia, percibía el bono de reconocimiento. Por lo tanto, hacía falta el transcurso de otros 20 años más para la plena madurez del sistema con una mayoría de jubilados genuinos del sistema privado de capitalización individual. A su vez, muchos trabajadores y trabajadoras no confiaban en el sistema jubilatorio como garante de una vejez sin pobreza. Por lo tanto, no ahorran lo suficiente para cumplir con la normativa dispuesta en el decreto ley 3.500.

El informe no negaba la crisis de cobertura previsional, sobre todo en la población económicamente activa (PEA), evidenciada por la realidad misma y diferentes estudios

al respecto. Asimismo, constataba los fuertes cambios acaecidos en los 25 años transcurridos desde la reforma de 1981 en materia de demografía, mercado laboral y en la estructura social. En Chile, lo mismo que el resto de la región, se registraba un proceso de envejecimiento demográfico, donde la población mayor de 60 años pasó de representar 7,5% de la población total en el año 1960, a un 11,5% en el 2005, acelerándose el proceso de envejecimiento según algunas proyecciones para los años 2020 y 2050, con una población mayor del 17,3% y 28,2% respectivamente. A su vez, la tasa de natalidad comenzó a descender abruptamente a partir de la década de 1960. Esto complejizaba todavía más la situación de los adultos mayores, al formar parte de familias con menor cantidad de hijos, e incluso de estructuras monoparentales en muchos casos, lo que se traducía en una menor red de apoyo, tanto en términos de cuidados como de transferencias de ingresos intrafamiliares.

Con respecto al mercado de trabajo, en las últimas décadas se había suscitado un aumento sustantivo de la informalidad laboral; agravada todavía más por una mayor participación de las mujeres, quienes padecen situaciones de mayor inestabilidad. Por lo tanto, al deteriorarse los contratos fijos por tiempo indeterminado predominantes en otras épocas, se veía erosionada la capacidad de cotización de los afiliados (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 4 y 5a).

Las propuestas de la nueva reforma

El objetivo final de la nueva reforma consistía en la creación de un sistema solidario no contributivo, administrado y financiado por el estado, complementario del sistema privado, sin ningún tipo de perjuicio a éste. En tal sentido, la decisión política de la Presidenta de la Nación era conformar un gran sistema de protección social, trascendiendo los conflictos entre liberales y progresistas. Esto era, por un lado, no modificar el sistema privado de capitalización individual, satisfaciendo a sus defensores, entre los que estaban los funcionarios de ideología liberal y los grupos más concentrados de las finanzas, principales beneficiarios del sistema previsional neoliberal. Por otro lado, crear un sistema solidario administrado por el estado, permitiendo el acceso a la jubilación a todas aquellas personas que no cumplieren con los 20 años de aportes mínimos exigidos por el decreto ley 3.500 de 1980. De esta manera, ampliar la cobertura previsional para los adultos mayores, minimizando los riesgos de caer en la pobreza.

El sistema previsional debía estar integrado por tres pilares: el contributivo, el voluntario y el nuevo sistema solidario. Estaría regido, en primer lugar, por el principio de universalidad, garantizando a todos los mayores una cobertura, independientemente de su trayectoria laboral. En segundo lugar, debía respetarse el principio de la equidad social, favoreciendo a aquellos trabajadores con más aportes al sistema contributivo, pero respetando el principio de autonomía, es decir, garantizando pensiones solidarias de un monto

suficiente para minimizar los riesgos de la pobreza en la vejez. Por último, todos los actores eran responsables del buen funcionamiento del sistema, tanto las administradoras privadas como los afiliados. Sin embargo el responsable en última instancia era el estado, quien debía contar con las facultades de fiscalización, regulación y recursos para compensar las falencias del sistema, garantizando así los derechos establecidos en la Constitución.

Una vez realizado el diagnóstico surgieron 70 propuestas de reforma distribuidas en las siguientes problemáticas: a) nuevo pilar solidario; b) cobertura, densidad de cotizaciones y cumplimiento del mandato de cotizar; c) equidad de género; d) competencia y organización de la industria de AFP; e) competencia y precios; f) inversión de los fondos de pensiones; g) pensiones en el pilar contributivo; h) ampliación del pilar voluntario; i) educación e información; j) institucionalidad; k) disciplina financiera.

El nuevo pilar solidario se estructuraría en torno a un nuevo beneficio: la pensión básica solidaria (PBS). Este ingreso sería asignado a aquellas personas que no obtuviesen ninguna pensión autofinanciada del sistema contributivo; y a quienes tuviesen algunos fondos acumulados, pero asignándose de manera decreciente a mayor monto de la pensión financiada, quedando completamente absorbido ante una pensión autofinanciada de \$200.000. Asimismo, los beneficiarios debían pertenecer al 60% más pobre de la población. Esta medida benefició principalmente a los trabajadores independientes, a las trabajadoras mujeres con menor estabilidad laboral que los hombres, y los demás trabajadores de bajos ingresos. De todas formas, respetaba el principio de equidad social mencionado más arriba, al premiar a los afiliados con ahorros previsionales, permitiéndoles sumar esos ahorros a la pensión final.

La pensión básica solidaria (PBS) reemplazó a las pensiones asistenciales (PASIS) y a la pensión mínima garantizada por el estado (PMGE). Las PASIS eran de un monto ínfimo, nunca habían estado integradas al sistema general y para acceder a ellas era necesaria una compleja evaluación socio-económica de las familias. Por otro lado, la pensión mínima garantizada por el estado, creada en el decreto ley 3.500 de 1980, garantizaba la pensión mínima para aquellos afiliados que hubiesen aportado un mínimo de 24 meses, y no alcanzaran a obtener la pensión mínima del sistema privado.

En julio del 2006, el informe llegó a manos de Michelle Bachelet, quien creó un comité interministerial, conformado por los ministros de Trabajo y de Hacienda, Osvaldo Andrade y Andrés Velasco, y por la Secretaria General de la Presidencia y la titular del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Paulina Veloso y Laura Albornoz respectivamente. Este comité estuvo a cargo de la definición del cuerpo legal del proyecto, finalmente enviado al Congreso a fines del 2006.

Ley 20.255

El 11 de marzo de 2008 se promulgó la ley 20.255, mediante un decreto firmado por Michelle Bachelet. Quedó establecido en el artículo 1 la creación de un sistema solidario, complementario al sistema vigente, otorgando el beneficio de la pensión básica solidaria de vejez e invalidez (PBS) y el aporte previsional solidario (APS) de vejez e invalidez.

En consonancia a las propuestas del Consejo Asesor, la PBS quedó definida como el beneficio otorgado hacia aquellas personas que cumplieran con los requisitos establecidos en el artículo 3°: no tener derecho a ninguna pensión del sistema vigente, ser mayores de 65 años, pertenecer a una familia calificada dentro del 60% más pobre de la población, contar con una residencia en el país no menor a los 20 años ya sea en forma consecutiva o interrumpida -computándose a partir de sus 20 años de edad-, y de los últimos 5 años haber residido por lo menos 4.

Por otra parte, se define el concepto de pensión base (PB) como el resultado de la sumatoria de la pensión autofinanciada y la pensión de sobrevivencia en caso de existir, ambas establecidas por el decreto ley 3.500 del año 1980. Por último se define el concepto de aporte previsional solidario.

En resumen, el APS es un beneficio asignado por aquellas personas que cumplan con los requisitos establecidos en el párrafo tercero del título I de la ley. Al contrario de la PBS, el APS sería percibido por aquellas personas con derecho a una o más pensiones del sistema previsional vigente, es decir, tener 20 años mínimos de aporte y obtener una pensión inferior a la mínima; siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para la PBS, es decir, pertenecer a una familia ubicada dentro del 60% de la población más pobre, ser mayores de 65 años y computar 20 años de residencia en el país.

Dicho esto, una vez definidos los beneficios más importantes de la reforma, la PBS y el APS, es necesario entrar en algunos detalles, de otros conceptos importantes definidos en el artículo 2°, que hacen al cálculo de las pensiones con derecho al APS. Por una parte, la pensión máxima con aporte solidario (PMAS), es el monto sobre el cual la pensión base no tiene aporte previsional solidario. En este sentido, el artículo 11° realiza algunas aclaraciones: dentro de los beneficiarios del APS establecidos en el artículo 9°, aquellos que tengan una pensión base superior a la pensión básica solidaria (PBS) e inferior al PMAS, el monto del APS variará según las siguientes situaciones: en caso de percibir una pensión en la modalidad de renta vitalicia, conforme a lo establecido por el decreto ley 3500, el monto del APS será equivalente al complemento solidario. Si, por el contrario, la persona recibe una pensión en la modalidad de retiro programado, el monto del APS será equivalente al monto del complemento solidario pero corregido por un coeficiente de ajuste.

Por otra parte, quedan por definir los conceptos de factor de ajuste y complemento solidario. El primero es resultado de dividir la pensión básica solidaria por la pensión máxima con aporte previsional solidario. El segundo, utilizado para calcular el monto del APS, es igual a la pensión básica solidaria menos el producto obtenido de la multiplicación entre el factor de ajuste y la pensión base.

La Comisión Asesora Presidencial estimaba que, de seguir el sistema de las AFP sin la reforma propuesta, las tasas de sustitución del salario serían del 44%; y como consecuencia de la implementación de la reforma alcanzarían el 70%. Dentro de los sectores de menores ingresos, la tasa de sustitución del salario (TSS) fue la más incrementada, permitiendo una menor desigualdad entre los jubilados. Para el 20% con menor acumulación de ahorro, sus TSS alcanzan el 80%, superando el promedio general. En el caso de las mujeres, sus TSS se duplican, alcanzando el mismo nivel de los hombres. Asimismo, la reforma permitiría ampliar la cobertura, garantizando una pensión mínima superior al ingreso per cápita de pobreza. Si bien no le garantizaba al adulto mayor dejar de pertenecer a un hogar pobre, le permitía a él solo con su propio ingreso salir de la pobreza individual. Estos mayores beneficios se financiarían duplicando el gasto fiscal representado por las pensiones asistencias y las pensiones mínimas garantizadas por el Estado, alcanzando un 1% del PBI del año 2025. Este incremento del gasto fiscal sería compensado por el gasto decreciente demandado por el sistema antiguo de pensiones (Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional, 2006: 29b).

Los resultados de la reforma

Hasta el año 2016, en Chile había un total de 1.594.403 adultos mayores de los cuales 1.178.185 recibían algún tipo de beneficio previsional (73,9% de la cobertura) (Cardozo, 2016: 104b). Para alcanzar una noción de las proporciones en que se distribuyen las distintas prestaciones, presentamos a continuación algunos datos de la Superintendencia de Pensiones publicados recientemente en el mes de diciembre de 2017. Allí se constata, en primer lugar, que el sistema público solidario no contributivo pagaba íntegramente 581.908 pensiones tanto de vejez como invalidez. Es decir, el Estado pagaba al 100% estas pensiones asignadas a personas que no tenían derecho a la pensión privada por no disponer de los 20 años de requisito mínimo contributivo establecido por el decreto-ley 3.500 del año 1980.

En segundo lugar, 872.587 personas cobraban pensiones autofinanciadas (pagadas por las AFP) y a su vez cobraban el aporte solidario previsional (pagado por el sistema público no contributivo). Las AFPs pagaban íntegramente las jubilaciones sólo del 4,3% de los adultos mayores. En cambio, el Estado, teniendo en cuenta el pago de las pensiones del derogado sistema de reparto y del sistema solidario no contributivo, pagaba —de manera total o parcial— las jubilaciones de las tres cuartas partes de la población adulta mayor (Cardozo, 2016: 104c).

La fundación SOL publicó un estudio donde constataba que la mayoría de los pensionados chilenos de las AFPs percibían una jubilación menor a \$147.000 (257,72 dólares). 87,3% de los hombres y el 93,1% de las mujeres cobraba menos de \$147.000, mientras el sueldo mínimo era de \$225.000 (biobiochile.cl, 2015). Por otro lado, la Prestación Básica Solidaria (PBS) en el año 2014, representaba tan sólo el 38% del Salario Mínimo nacional, pero se ubicaba por encima de la línea de pobreza por persona, aunque sea de manera marginal en 1,06 veces (Fundación SOL, 2014: 6). La Comisión Bravo también constata que el 80% de las personas recibiría una pensión inferior al salario mínimo, y un 44% percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Con respecto a la cobertura previsional de los adultos mayores, la encuesta CASEN (2013) informó que el 84,5% de los mayores de 65 años perciben pensiones contributivas o no contributivas. El 70% fueron pensiones de vejez; el 12,5% pensiones de sobrevivencia o viudez; y el 2,7% pensiones de invalidez. La cobertura previsional, luego de la reforma, pasó de un 79% en el año 2006 a un 84% en el año 2008. En las mujeres, el aumento fue mayor, pasando de un 74% a un 84%, entre los años 2006 y 2013. Este aumento fue generado, fundamentalmente, por la creación de la Prestación Básica Solidaria (PBS), al cubrir para el año 2015 al 30% de la población mayor de 65 años; donde la cobertura femenina de PBS es de 36,3%, y la cobertura masculina de PBS es de 22,3% (Informe Bravo, 2015: 81).

En lo que respecta a la situación de pobreza en los adultos mayores, para el año 2013, según la metodología tradicional, el 3,9% de los mayores de 60 años era pobre, y según la metodología nueva el 8,5% eran pobres. En cuanto a la presencia de adultos mayores en los hogares, lo cual está estrechamente vinculado a la situación de pobreza (o no), el 36% de los hogares vive con presencia de al menos una persona mayor de 60 años. El 50% de las personas mayores vive en un hogar donde el jefe de hogar también es una persona mayor. El 13% de las personas mayores de 60 años vive en hogares unipersonales, 34% en hogares bipersonales y 22% en hogares tripersonales. En los hogares con personas mayores hay un menor índice de pobreza en comparación de los hogares donde no hay adultos mayores. En este sentido, el 17% de los hogares sin personas mayores es pobre; el 17% de los hogares con personas mayores y personas menores de edad son pobres; y el 10% de los hogares conformados solamente por personas mayores son pobres (Comisión Presidencial Pensiones, 2015: 61b).

La nueva metodología de ingresos para medir la pobreza, implementada a partir del año 2015, establece una línea de pobreza de \$368.389 (en valores de abril 2012) para un hogar (promedio de 4,43 integrantes), equivalente a una línea de pobreza por persona de \$129.964. La pensión básica solidaria a partir de julio era de \$85.964 mensuales, es decir, por debajo de la línea de pobreza por persona.

2. La reforma previsional de Argentina (2005-2010)

El 25 de mayo del 2003 Néstor Kirchner asumió como Presidente de la Nación. La Argentina estaba saliendo de una de sus peores crisis económica, política y social. La deuda externa representaba el 160% del Producto Bruto Interno, la pobreza había alcanzado un 54% de la población luego de la devaluación del año 2002 durante la Presidencia de Eduardo Duhalde. La declaración de default de Adolfo Rodríguez Saá significó el inicio de una nueva política ante la deuda. En este sentido, antes de asumir formalmente la presidencia el ex gobernador de Santa Cruz, hubo un debate en el seno de los cuadros técnicos del Frente Para la Victoria: en torno a implementar una política de desendeudamiento, o comenzar la gestión con un nuevo préstamo de 20 mil millones de dólares ante el bajo nivel de reservas del Banco Central (Moreno, 2017: 27). El Presidente decidió la primera opción y, por otro lado, estableció tres pilares fundamentales del posterior crecimiento económico: el tipo de cambio competitivo, la baja de las tasas de interés y el incremento de los ingresos populares.²

Ante un proceso de reactivación de la economía, en un contexto internacional favorable para las commodities del país, se comenzaron a gestar los primeros debates en torno a la restitución de los derechos previsionales, sumamente vulnerados en las décadas anteriores. El eje de la discusión giró en torno a dos caminos a elegir para mejorar la situación previsional: universalizar la cobertura de los adultos mayores o recomponer los haberes medios luego de décadas de pérdidas del poder adquisitivo, ante los procesos hiperinflacionarios y por último ante la devaluación que había conducido al fin del régimen de la convertibilidad.

El gobierno nacional tomó como prioridad universalizar la cobertura, constituyendo un sistema con una cobertura que llegó a alcanzar el 97% en 2015, pero con un 53% de los pensionados percibiendo haberes mínimos.

La jubilación anticipada y las moratorias previsionales

En términos legislativos, este sendero se fue forjando mediante la Ley 25.994, promulgada en el año 2004. Estableció una jubilación anticipada para varones mayores de 60 años y mujeres mayores de 55, con 30 años de aportes computables, y que acreditaran estar en desempleo al 30 de noviembre del 2004. El monto de la prestación representaría el 50% de su pensión correspondiente, no pudiendo ser inferior al haber mínimo del sistema público de reparto. Luego, una vez cumplida la edad mínima exigida por la ley 24.241, podían pasar a cobrar el 100%.

La nueva normativa tenía un carácter transitorio; vencía a los dos años, con la posibilidad de prorrogarse. De todas formas, mediante la Resolución 1451/2006, se renovó su vigencia hasta el 30 de abril del año 2007, y mediante la Resolución 1054/2006 se extendió el requisito de estar desempleado al 31 de diciembre del 2005.

A su vez, estableció en el artículo 6, la primera moratoria lanzada por el kirchnerismo, conforme a la Ley 25.865. En el año 2006, se amplió esta moratoria permitiendo regularizar las deudas previsionales vigentes hasta septiembre de 1993, a pagarse en 60 cuotas con una baja tasa de interés tanto para los trabajadores en relación de dependencia como para los monotributistas y cuentapropistas. Esto significaba que, por ejemplo, en el caso de una persona en edad de jubilarse para el año 2006, sin aportes entre los años 1990 y 2000, los primeros tres años eran reconocidos con la moratoria con una fuerte quita y la posibilidad de pagarse en 60 cuotas, mientras el resto de los años adeudados debían pagarse íntegramente y en efectivo (Página 12, 5/6/2014). Estas medidas permitieron el acceso a la jubilación de 2,6 millones de adultos mayores. En el año 2014, se sancionó la segunda moratoria, durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, permitiendo el acceso a la jubilación a 500.000 personas más, estableciendo el año 2003 como fecha límite para regularizar las deudas previsionales.

Los beneficiarios de la jubilación anticipada fueron 44.161 personas, que obtuvieron el beneficio entre los años 2006 y 2008, hasta vencer la normativa (Madera, 2011: 11). En cambio, los beneficiarios de las moratorias previsionales fueron sustancialmente mayores, superando el millón de nuevos beneficiarios entre los años 2006 y 2007. Había dos tipos de moratorias previsionales: la moratoria previsional permanente (MPP); y la moratoria previsional excepcional (MPE) con vigencia sólo hasta 2007, y con menor exigencia para obtener la jubilación. Ésta última fue la que explicó el incremento repentino de la cobertura. Ambas moratorias se establecieron por la resolución conjunta 579/2006 del ANSES, y la resolución conjunta 2091/2006 de la AFIP (Madera, 2011: 11 y 28).

Las propuestas del arco opositor

En un contexto de resultados insatisfactorios por parte de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs), desde diferentes sectores de la oposición política no se habían cumplido, comenzaron a impulsarse varias propuestas de reforma, entre los años 2003 y 2008. Los proyectos giraban en torno a aumentar las jubilaciones y pensiones, desde actualizaciones de los beneficios mediante la constitución de índices de costo de vida, propuesto por los propios defensores de las AFJP. Los técnicos expertos en el tema previsional, de las distintas fuerzas políticas, explicaron la imposibilidad de actualizar las jubilaciones por el costo de vida. Se presentaron 12 proyectos para plantear una movilidad de las jubilaciones en relación al aumento de los salarios, como había sido en el viejo sistema público de reparto y quebrado desde fines de los años setentas por el proceso de achatamiento continuo de la pirámide de ingresos.

Aunque finalmente se alcanzó un régimen de movilidad jubilatoria, se desarrolló un amplio debate en torno a la formulación del índice para calcular y aplicar los aumentos. El oficialismo propuso una fórmula con dos tramos, uno atada a los aumentos salariales

y otro a los aumentos del presupuesto de la seguridad social. Según las visiones críticas de un informante clave, asesor previsional de un sector de la oposición, se determinaba el aumento a favor del índice que menos diera. Los aumentos de las jubilaciones finalmente estuvieron atados al aumento de los salarios, es decir, a las paritarias y por lo tanto al alza de los salarios de la población activa empleada.

El Fondo de Garantía Sustentable

En el año 2007 el decreto 897 creó el Fondo de Garantía. El FGS se formó con el objetivo de tener ahorros previsionales para poder seguir pagando las prestaciones en un año recesivo de la economía. El artículo 6 del decreto estableció un “tope”, es decir, un techo a la cantidad de recursos que podía tener este fondo, que no podía superar un monto total equivalente al pago de un año entero de jubilaciones. No obstante, al año siguiente, con la re-estatización de las AFJPs mediante la Ley 26.425, ese artículo fue derogado quitándose el tope del FGS.

Según los sectores opositores, esta derogación del tope impedía aumentos más ambiciosos de las jubilaciones, porque permitía al Ejecutivo utilizar los excedentes obtenidos de la re-estatización de las AFJPs para otros fines como por ejemplo la Asignación Universal por Hijo o el pago de las moratorias. En cambio de permanecer el tope, hubiese obligado al Ejecutivo a destinar los excedentes para aumentar en mayor medida los haberes medios.

En este sentido, la mayoría de la oposición se opuso a “destopear” los fondos del FGS, dado que aspiraba a que los ingresos provenientes de las AFJPs fueran volcados en mayores aumentos de los haberes, y no a realizar una capitalización dentro del Estado más allá de un fondo suficiente para el pago de las jubilaciones durante un año. El posterior debate en torno al proyecto del 82% por ciento móvil respecto del sueldo básico de un trabajador activo, tanto el dictamen de minoría del sector del bloque legislativo conformado por Proyecto Sur, Libres del Sur y Nuevo Encuentro, como el dictamen de mayoría del denominado “Grupo A” de oposición, planteaban el financiamiento de 82% por ciento móvil por medio de los fondos recuperados de las AFJP, que podrían ser volcados en aumentos, siempre y cuando no se permitiese el “destope” del FGS.³

La reestatización de las AFJPs y el 82% móvil

La ley 26.425 re-estatizó en 2008 AFJPS, derogando el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones instaurado en 1994 mediante la ley 24.491, y reemplazándolo por un sistema público de reparto denominado Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA).

Esta medida significó, entre otras cuestiones, que el dinero de los trabajadores y jubilados administrado por las AFJPs pasara a ser administrado por el estado por medio de

la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Esto incrementó todavía más los fondos de las arcas del estado, que nunca había dejado de administrar el sistema previsional público, aunque había sido muy perjudicado al hacerse cargo del pago de las prestaciones básicas universales y prestaciones compensatorias, tanto de los afiliados del sistema público como del privado, y para colmo obteniendo la menor porción de la recaudación de la Seguridad Social.

Una porción del arco opositor constituida por sectores de centro-izquierda con representación parlamentaria apoyó la sanción de la ley, con algunas disidencias en torno a determinados artículos, sobre todo uno de los artículos finales que, como mencionamos más arriba, derogaba el “tope” del FGS.

En el año 2010, el arco opositor impulsó el proyecto del 82% móvil de las jubilaciones con relación al salario básico. Sobre este punto es pertinente hacer un paréntesis. El debate sobre este tema es histórico. En el año 1958, durante la Presidencia de Arturo Frondizi, se estableció ese criterio para todas las jubilaciones, mediante la promulgación de la Ley 14.499. Esta medida generó el primer déficit del sistema previsional en 1962. Asimismo, derogó uno de los aspectos más progresivos del sistema previsional del primer peronismo que, mediante la Ley 14.370, establecía tasas de sustitución de salario del 100% para los sectores de menores ingresos. Es decir, en lugar de establecer el 82% para los haberes mínimos, medios y altos, establecía el 100% para los haberes mínimos, e iba decreciendo en términos porcentuales la tasa de sustitución de salario a medida que los salarios y las jubilaciones fueran más elevados en términos absolutos.

Durante las décadas de 1970 y 1980 los aumentos de las jubilaciones dejaron de estar atados íntegramente al aumento de los salarios. El primer achatamiento de la pirámide de jubilaciones se produjo durante el gobierno de Raúl Alfonsín (1983-1989), al otorgarse aumentos mínimos del 10%. Por ejemplo, si los salarios aumentaban en un 40%, se otorgaban aumentos del 10% a las jubilaciones más altas y del 25% a las jubilaciones más bajas. Esta situación generó una sucesiva ola de juicios previsionales contra el estado. A raíz de la crisis financiera del sistema previsional, surgen los bocones, es decir bonos previsionales emitidos por el Estado que permitieron financiar el pago de las jubilaciones. De esta forma, el déficit previsional contribuyó al incremento de la deuda pública y al colapso institucional hacia fines de la década de los 80s. Por supuesto, la crisis fiscal no se explica sólo por el déficit previsional, sino fundamentalmente por la estatización de la deuda privada durante el golpe cívico-militar, el estancamiento de la economía a lo largo de todo el gobierno de Raúl Alfonsín y el exceso de emisión monetaria sin un crecimiento económico que lo respaldara.

En esta etapa de fuerte achatamiento de la pirámide de las jubilaciones se rompe con el viejo sistema jubilatorio, donde las jubilaciones estaban más atadas a los salarios, y

comienza a constituirse un sistema que priorizaba a los sectores de menores ingresos, y perjudicaba a los sectores medios y altos de la pirámide de ingresos.

Este paréntesis histórico tiene muchísimo que ver con el debate durante la etapa del kirchnerismo. El dictamen del sector de la centro-izquierda del Congreso, proponía establecer el 82 por ciento móvil a los haberes mínimos y medios; estableciendo una propuesta de financiamiento con mayores cargas patronales. A su vez, sostenía que el 82 por ciento móvil propuesto por el dictamen del “Grupo A”, no era viable y sustentable en términos financieros al proponer también el 82 por ciento para los haberes altos (Asesor Previsional de Proyecto Sur, comunicación personal, 2014a). Para el oficialismo, el 82 por ciento móvil de los haberes mínimos era el “mascarón de proa” del proyecto, fuertemente difundido por los medios masivos de comunicación. No obstante, el artículo 1 del proyecto de ley, que establecía el 82 por ciento móvil para los sectores de menores ingresos, era el que representaba menores erogaciones para el estado. La principal preocupación del oficialismo, eran los artículos 5, 6 y 7, al representar erogaciones mucho mayores en beneficio de los sectores medios y altos; incrementando aún más la desigualdad al interior del sistema. Por último, el oficialismo rechazaba el artículo 12 del proyecto opositor, al establecer un plazo de 30 días para que ANSES se despojara de los fondos sobrantes en relación a la partida asignada por el Presupuesto Nacional para la Seguridad Social. En este punto, aducía que la misma oposición, que ahora proponía que el estado desinvertiera en un mes sus fondos, se había opuesto al artículo de la Ley de Medios que le daba un plazo de un año al Grupo Clarín para vender parte de su cartera.⁴ El argumento central del oficialismo para rechazar el proyecto de ley del 82 por ciento móvil, posteriormente vetado por el Poder Ejecutivo (Decreto 1482/2010) insistía en el efecto de desfinanciamiento de las arcas del estado que el proyecto opositor implicaba, no sólo una crisis al interior del sistema previsional público del conjunto del sector público por la vía del desfinanciamiento, y de la economía nacional al generar mayor inflación, devaluación, aumentos en la tasa de interés y déficit fiscal.

4. Algunas conclusiones

Las reformas previsionales recientes desarrolladas en Argentina y en Chile, han significado un avance importante en materia de aumento de la cobertura de los adultos mayores. Sin embargo, el nivel de las jubilaciones y pensiones de los sectores populares, es decir, los sectores mayoritarios, siguen siendo bajos. Por supuesto, desde un punto de vista, la diferencia entre no percibir una jubilación y percibir una, aunque sea el haber mínimo, significa una sustancial mejora para el beneficiario sobre todo si pertenece a los sectores sociales más vulnerables. Asimismo, significa una mejora en la distribución del ingreso en el conjunto de la sociedad, al otorgarse millones de jubilaciones nuevas no reconocidas por la normativa anterior. Al mismo tiempo, el hecho de que la mayoría de los jubilados cobren haberes mínimos o haberes medios todavía muy bajos alimenta algunas críticas.

En el caso argentino, algunas opiniones consideran que no hubo una distribución del ingreso, sino del salario entre los propios trabajadores y/o jubilados; al argumentarse que la universalización de las jubilaciones se hizo en detrimento de una mayor recomposición de los haberes medios. Es decir, ante los recursos disponibles por el Estado, había dos opciones a elegir: universalizar la cobertura focalizándose en el mayor aumento de los haberes mínimos; o priorizar la recomposición de los haberes medios deteriorados en las últimas décadas y dejando en un segundo orden de prioridad la cuestión de la ampliación de la cobertura y el mayor aumento de los haberes mínimos (Asesor Previsional de Proyecto Sur, comunicación personal, 2014). En este sentido, había propuestas para obtener ambos objetivos, precisamente en el proyecto de ley del 82 por ciento móvil del dictamen de minoría, pero para ello se proponían reformas impositivas que podían atentar contra la inversión privada y el consecuente dinamismo de la economía.

En el caso chileno, algunas opiniones consideran pertinente establecer un sistema público de reparto que permitiría un mayor aumento de los haberes. En la actualidad el sistema público solidario no contributivo se encarga de los mayores gastos del sistema, mientras las AFPS que pagan una parte menor del gasto obtienen la “crema del negocio” al ser el sistema oficial obligatorio que monopoliza la obtención de los aportes y comisiones que pagan los afiliados que componen la población económicamente activa registrada (Cardozo, 2016: 125d).

Los sistemas previsionales privados han mostrado serias dificultades en su intento por mejorar los haberes y las coberturas. Los sistemas públicos de reparto o solidarios vuelven a demostrar su relevancia como garantía de inclusión para los sectores excluidos del mercado de trabajo formal y del sistema previsional contributivo. No obstante, también han mostrado cierto límite para otorgar pensiones de mayor cuantía para los sectores populares. Si bien su rol como garantes de un piso de dignidad es clave, también plantean posteriores reflexiones a la hora de intentar mejorar tanto los haberes mínimos como los haberes medios.

¹ El monto de \$37.667 es la <<pensión autofinanciada>>, es decir, la pensión otorgada por las AFP a las personas en función de la capitalización de sus cuentas individuales. En caso de que el beneficiario tuviese un mínimo de 240 meses de aportes, recibía los aportes de la pensión mínima garantizada por el estado vigente hasta el año 2008, o el Aporte Previsional Solidario vigente a partir del 2008. Sumando el APS a la pensión autofinanciada la mediana de las pensiones da \$82.650 en el período 2007-2014.

² Ver la participación de Guillermo Moreno, ex secretario de comercio interior durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández, en el programa televisivo *678* el 20 de diciembre 2015. Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=g_2KtWGSQc0&t=61s (en el minuto 45).

³ El "Grupo A" estaba conformado por la UCR, el PRO, la Coalición Cívica de Elisa Carrió, el Peronismo Federal presidido por Felipe Solá, el GEN presidido por Margarita Stolbizer y el socialismo.

⁴ Demian Panigo, 2010, entrevista recuperada de <http://www.nuevaszonceras.com.ar/noticias/82-movil-como-esta-ley-vacia-la-anses>)

Referencias bibliográficas

ANSES, Administración Nacional de Seguridad Social (2011). *Marco conceptual del sistema de estadísticas e indicadores del sistema integrado previsional argentino: Observatorio de la Seguridad Social*. Buenos Aires: 2da edición.. http://observatorio.anses.gob.ar/archivos/documentos/Cuadernillo_MARCO%20CONCEPTUAL.pdf accesado el 17 de enero de 2017.

Arceo, N., González, M., Mendizábal, N. (2009). *La evolución del sistema previsional argentino* (Documento de Trabajo Número 2). Buenos Aires: CIFRA. http://www.aaps.org.ar/pdf/area_politicassociales/Basualdo.pdf accesado el 19 de febrero de 2017.

Arenas de Mesa, A. (2010). *Historia de la reforma previsional chilena. Una experiencia exitosa de política pública en democracia*. Suiza, Ginebra: OIT. http://www.ilo.org/wcms-sp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_178562.pdf accesado el 25 de mayo de 2017.

Cárcamo, H. (27 de junio de 2017). “Las distorsiones y vacíos que ocultan las estadísticas sobre jubilaciones reveladas por la Superintendencia de Pensiones”. *El Mostrador*. Recuperado de: <http://www.elmostrador.cl/mercados/2017/01/06/las-distorsiones-y-vacios-que-ocultan-las-estadisticas-sobre-jubilaciones-reveladas-por-la-superintendencia-de-pensiones/> accesado el 9 de abril de 2017.

Cardozo, N. (2016). “Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010). Un estudio comparado”. *Estado Abierto*. Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, Vol. 1 Número 1, pp. 84-140. <http://www.economicas.uba.ar/wp-content/uploads/2016/07/ESTADO-ABIERTO-Vol-1-N-1.pdf> accesado del 5 de marzo de 2017.

Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones (2015) *Informe Final* http://www.comision-pensiones.cl/Informe_final_CP_2015.pdf

Fiscella, S. (2003). “Ciudadanía y previsión social”. *Gaceta Laboral*, vol.9, núm.3, septiembre-diciembre, pp. 353-395. <http://www.redalyc.org/pdf/336/33609303.pdf> accesado el 5 de mayo de 2017.

Fundación SOL (2014). *Presentación de la Fundación SOL para Comisión Asesora Presidencial sobre el Sistema de Pensiones*. <http://www.nomasafp.cl/inicio/wp-content/uploads/2013/01/Sistema-de-Reparto-Fundaci%C3%B3n-Sol.pdf> accesado el 17 de junio de 2017.

Garretón, M. (2012). “El gobierno de Michelle Bachelet”. En *Neoliberalismo corregido y progresismo limitado: Los gobiernos de la Concertación en Chile, 1990-201.*, Santiago de Chile: Ed. ARCIS. accesado el 21 de mayo de 2017. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/coediciones/20121121122525/NeoliberalismoCorregido.pdf>

Madera, N. (2011). *La política de inclusión previsional en Argentina: Análisis y perspectivas*. Ponencia presentada en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública, Resistencia.

Marquez, I. (2004). *Impacto de la reforma previsional de 1981 en los beneficios de los afiliados*. Santiago de Chile. Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Escuela de Posgrado, http://www.tesis.uchile.cl/tesis/uchile/2004/marquez_i/sources/marquez_i.pdf accesado el 15 de marzo de 2017. República de Chile, Resumen Ejecutivo Informe Consejo Reforma Previsional (2006) Informe. Resumen Ejecutivo. Descargado de https://www.bcn.cl/actualidad_legislativa/temas_portada.2006-07-07.2984660535/resumen_ejecutivo_cmarcel1.pdf

República de Chile, Ministerio de Desarrollo Social (2015). Descargado de <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/upload/IDS2.pdf>

Moreno, G. (2017). *En defensa del modelo*. Buenos Aires: Sudamericana.

Entrevistas

Asesor Previsional de Proyecto Sur, comunicación personal, 2014

Demian Panigo, 2010, entrevista recuperada de <http://www.nuevaszonceras.com.ar/noticias/82-movil-como-esta-ley-vacia-la-anses>

Guillermo Moreno, 2015, entrevista recuperada de https://www.youtube.com/watch?v=g_2KtWGSQc0&t=61s

Fuentes digitales

Ley 3.500. Diario Oficial de la República de Chile, 13 de noviembre de 1980. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7147> accesado el 22 de junio de 2017. Ley 25.994. Boletín Oficial de la República Argentina, 7 de enero de 2005. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102726/norma.htm> accesado el 24 de junio de 2017.

Ley 24.241. Boletín Oficial de la República Argentina, 18 de octubre de 1993. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/639/norma.htm> accesado el 30 de junio de 2017.

Ley 20.255. Diario Oficial de la República de Chile, 17 de marzo de 2008. Recuperado de <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=269892> accesado el 1 de junio de 2017.

Ley 26.425. Boletín Oficial de la República Argentina, 9 de diciembre de 2008. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/145000-149999/148141/norma.htm> accesado el 10 de junio de 2017.

Ley 26.970. Boletín Oficial de la República Argentina, 10 de septiembre de 2014. Recuperado de: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/230000-234999/234847/norma.htm> accesado el 12 de junio de 2017.

SVS educa. Portal de educación financiera: <http://www.svs.cl/educa/602/w3-article-1731.html> accesado el 11 de junio de 2017.

Superintendencia de Pensiones: <http://www.spensiones.cl/portal/orientacion/580/w3-article-5786.html> accesado el 11 de junio de 2017.

Cómo citar este artículo

Oesterheld, Francisco (2018) “Los proyectos legislativos previsionales en Argentina y Chile durante el período 2005-2010. Un estudio comparado”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol 7 N°14: 347-365

El experimento uruguayo: Actores políticos y sociales en el proceso de regulación del cannabis

The Uruguayan experiment: Political and social actors in the process of cannabis regulation

Alicia Lissidini

Profesora Titular de la Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín e investigadora asociada del CIESU (Centro de Información y Estudios del Uruguay);
alicia.lissidini@gmail.com

Inés Pousadela

Especialista Senior de Investigación de CIVICUS: Alianza Mundial para la Participación Ciudadana y profesora de la Universidad ORT Uruguay;
pousadel@gmail.com

Resumen

En diciembre de 2013 Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular el cultivo, la posesión, venta y consumo de cannabis en todo su territorio, y en colocar al Estado en el centro del sistema de producción de la sustancia destinada al mercado. Este estudio de caso busca dar cuenta de esta singular innovación en materia de política pública mediante el análisis de roles, estrategias e interacciones entre actores sociales y políticos. Nuestra explicación subraya el rol del liderazgo presidencial; la importancia del contexto partidario e institucional uruguayo, y particularmente del dispositivo de la disciplina partidaria; y el rol de una demanda preexistente, movilizadora y presente tanto en la sociedad civil como dentro del sistema político.

Palabras clave: Uruguay – cannabis – liderazgo presidencial – partidos políticos – movimientos sociales

Abstract

In December 2013, Uruguay became the first country in the world to regulate the cultivation, possession, sale and consumption of cannabis throughout its territory, and to put the State at the center of the production system of cannabis destined to the market. This case study seeks to account for this unique innovation in public policy through

Fecha de recepción:
12.12.17

Fecha de aceptación:
15.2.18

the analysis of roles, strategies and interactions between social and political actors. Our explanation underscores the role of presidential leadership; the importance of the Uruguayan partisan and institutional context, and of party discipline in particular; and the role of a preexisting demand, mobilized and present both in civil society and within the political system.

Keywords: Uruguay - cannabis - presidential leadership - political parties - social movements

Yo estoy convencido del consejo de Einstein: cuando tú quieres cambiar las cosas y vuelves a hacer lo mismo, no cambia nada. Entonces hace tantos años que reprimimos y perseguimos y cada vez estamos peor, que empezamos a pensar otras alternativas. [...] La vida es un experimento. Solamente los dogmáticos, los sectarios, los que se niegan a cualquier cambio, pueden estar en contra de la honradez de la palabra experimento. Vivir es experimentar, buscar soluciones que a veces sirven y a veces no. ¿Por qué resulta que ahora reconocemos el matrimonio igualitario y antes no? ¿Cuándo experimentamos: ayer u hoy? ¿Por qué cambiamos? ¿Y la esclavitud cómo se fue del mundo? Toda la vida ha sido eso. Ahora, los remachados retrógrados que no quieren cambios para nada, seguro se van a asustar. Yo reivindico la palabra experimento.

José Mujica (BBC, 7/05/14)

Introducción¹

Con la aprobación, en diciembre de 2013, de la ley 19.172, Uruguay se convirtió en el primer país del mundo en regular el cultivo, la posesión, la venta y el consumo de cannabis en todo su territorio, además de poner al Estado en el centro del sistema de producción de la sustancia destinada al mercado.² Contrariamente a lo que se suele creer, la nueva legislación no legalizó el consumo de marihuana, pues éste ya era legal desde mucho tiempo atrás. Lo que hizo fue eliminar las contradicciones –hipocresías, según los promotores de la nueva ley– de la vieja legislación, que toleraba el consumo pero prohibía todas las vías para obtener el producto, forzando al usuario a incurrir en

conductas ilegales. Lo hizo mediante la introducción de una serie de regulaciones que se aplican en cada eslabón de la cadena, desde la investigación hasta el consumo, pasando por el cultivo, la comercialización, el almacenamiento y la distribución. Un nuevo organismo, el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), fue puesto a cargo de la emisión de licencias, el mantenimiento de registros y la regulación y el control de todas las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de la marihuana y sus derivados.

La ley 19.172 dispone que los ciudadanos uruguayos o residentes mayores de edad podrán, previo registro, adquirir hasta 10 gramos de cannabis por semana (y hasta un máximo de 40 gramos por mes) en farmacias autorizadas. En respuesta a una demanda de larga data de numerosas organizaciones sociales, la ley también habilita el llamado “autocultivo” tanto individual (con un máximo de seis plantas hembra en floración, hasta 440 gramos anuales) como colectivo. Para este último propósito se habilitaron los clubes de cannabis, que según la ley deben formarse como entidades sin fines de lucro con entre 15 y 45 socios y hasta 99 plantas. Es gracias a estas dos opciones que —destaca una joven activista pro-liberación— “ahora podemos ejercer nuestro derecho sin alimentar el narcotráfico” y sin “envenenarnos con la porquería tóxica que traen de Paraguay”.³

En las páginas que siguen presentamos un estudio de caso guiado por el objetivo de dar cuenta de esta singular innovación en materia de política pública, analizando especialmente el *cómo* de su aprobación. Realizamos, en consecuencia, un análisis cualitativo y de trazado de procesos, de modo de rastrear la propuesta desde sus inicios hasta su conversión en ley, colocándola en contexto y atendiendo a las interacciones, motivaciones, acciones (y consecuencias no intencionadas de las acciones) de los principales actores. Esta investigación se basa en fuentes secundarias y entrevistas con algunos actores clave. En primer lugar, se realizó un rastreo de medios centrado en tres periódicos de orientaciones ideológicas marcadamente diferentes: *El Observador*, *El País* y *La Diaria*. De ese modo se reconstruyó el proceso desde que el tema de la regulación del cannabis comenzó a circular en el debate público hasta que fue aprobada la ley; adicionalmente se hizo luego un seguimiento, menos intenso, del prolongado proceso de implementación de la nueva ley. El relevamiento de prensa también abarcó a los análisis de fondo publicados regularmente en dos semanarios — *Brecha* y *Búsqueda* — que dieron espacio, respectivamente, a las voces políticas y sociales a favor y en contra de la regulación. En el curso del proceso se incorporaron al análisis los resultados de investigaciones realizadas por otros colegas así como, llegado el momento, las transcripciones de las sesiones parlamentarias. Finalmente, las autoras entrevistaron a algunos actores clave y, en el curso de sucesivas ediciones del encuentro anual ExpoCannabis, mantuvieron conversaciones informales con activistas y expertos.

Este trabajo se enmarca en un proyecto de investigación más amplio sobre los movimientos sociales contemporáneos en Uruguay, guiado por un interrogante más general sobre la relación entre partidos políticos, sociedad civil y Estado. En ese marco viene a sumarse a otros estudios realizados por las autoras, entre ellos sobre el movimiento de mujeres y su labor conducente a la aprobación de la Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo a fines de 2012 (Pousadela 2016) y sobre la ampliación de la agenda de derechos en Uruguay (Lissidini 2016).

Sobre experimentos e innovaciones políticas

Desde el título en adelante, hemos optado por definir a la política uruguaya de regulación del cannabis como un experimento sociopolítico. Esa fue de hecho la caracterización del proceso provista y defendida públicamente por su singular portavoz global, el entonces presidente José Mujica.

En el terreno sociopolítico, así como en el económico, la noción de experimento no tiene buena prensa; se la encuentra por lo general (y, en el terreno de las políticas económicas, con cierta justicia) asociada a ideas de peligro e irresponsabilidad. A diferencia de lo que ocurre en un laboratorio, esta clase de “experimentos” tiene lugar en condiciones difíciles de controlar y los afectados por la manipulación de las variables tienen una capacidad extremadamente limitada, si es que alguna, para dar su consentimiento informado. Los efectos de una decisión desafortunada pueden ser mucho más vastos que los imaginados por los responsables de la decisión, y revertirlos puede resultar extremadamente difícil, cuando no imposible. No resulta sorprendente, por lo tanto, que desde su primera formulación pública, la caracterización de la regulación del cannabis como “experimento” se convirtiera en foco de interminables controversias. Aún cuando “experimento” fuera el provocador nombre de Mujica para la innovación política, y los riesgos de esta innovación específica no fueran muy diferentes en su naturaleza y sus alcances de los que lleva aparejados toda innovación significativa en el terreno de las políticas públicas.

En diciembre 2013, en entrevista con Folha de São Paulo, Mujica extendió al mundo el pedido de “que nos ayude a hacer esta experiencia, que nos permita adoptar un experimento sociopolítico delante de un problema grave como es el narcotráfico. El efecto del narcotráfico es peor que el de la droga” (FSP, 2/12/13). La respuesta estuvo a cargo del senador del Partido Colorado Pedro Bordaberry, quien sostuvo que el uso de la palabra “experimento” implicaba que “no estás seguro del resultado de lo que vas a hacer”, y destacó la inmoralidad de “experimentar con los niños y los muchachos uruguayos” (MP, 9/12/13). En efecto, el reconocimiento de la posibilidad de error formaba parte integral de la visión del experimento que manejaba el entonces presidente, quien justamente proponía el experimento como una tarea de prueba y error a la que solo cabía someterse si se estaba dispuesto a enderezar las acciones en función de los resultados. Así, partiendo de la base de que todas las políticas contra el narcotráfico intentadas hasta la fecha habían

fracasado, y de que las condiciones uruguayas se prestaban al rol de laboratorio para experimentar con algo nuevo, el presidente admitía que “si algo logramos será a favor de la humanidad, y si nos equivocamos tendremos el coraje político de decir: ¡Nos equivocamos! Pero hay que salir del miedo de no cambiar de camino” (TS, 5/03/14).

El ofrecimiento de “experimentar a favor del mundo sin ofender a nadie”⁴ fue precisamente una de las razones por las cuales a principios de 2014 un centenar de profesores universitarios alemanes solicitó la postulación de Mujica para el Premio Nobel de la Paz. Para los catedráticos, se trataba de una “insólita, pero valiente y enérgica estrategia que es probable que constituya un nuevo paradigma en la política de seguridad y salud pública” (EO, 29/01/14). Poco después, “el revolucionario que legalizó la hierba” fue celebrado por la revista *Time* como una de las cien personalidades más influyentes del año (*Time*, 23/04/14).

La apuesta, aptamente descrita por su principal portavoz institucional como un experimento de final abierto, constituye según nuestro análisis el resultado de las interacciones entre –y sobre todo, de la peculiar convergencia de– una pluralidad de actores sociales, político-partidarios e institucionales. Una convergencia que, como veremos, se produjo cuando la demanda de un actor (el movimiento pro-legalización, abanderado de un derecho individual) fue recogida por otro actor, en este caso el presidente en funciones, que la interpretó como una posible solución a problemas muy diferentes de los que movían a aquél: el narcotráfico y la criminalidad a él asociada, en primer lugar; y el aumento alarmante de la cantidad de adictos a drogas mucho más dañinas ingresadas por el narcotráfico, en segundo lugar. Así, ante el fracaso de la “guerra contra las drogas” y en un contexto signado por reclamos sociales por la inseguridad, el líder del Ejecutivo impulsó como propia una iniciativa de regulación que el movimiento de consumidores y autocultivadores de cannabis sabía desde un principio más apta para solucionar su propio problema (el de las contradicciones de la legislación existente y su aplicación restrictiva de los derechos individuales) que para enfrentar el problema de política pública que desvelaba al presidente.

En suma, partimos de la hipótesis de que la ley 19.172 fue el producto de la combinación de la movilización social a favor de la reglamentación del cannabis, y especialmente del autocultivo, un sistema de partidos todavía “enraizado” (Lissidini 2016; Pousadela 2017) y compuesto de partidos inusualmente disciplinados, y un gobierno que decidió enfrentar con lo que entendió era una dosis de creatividad política la lucha contra el narcotráfico y la inseguridad. Así, en el camino hacia la regulación coexistieron, no siempre cómodamente, reivindicaciones de derechos individuales a los que se buscaba poner a resguardo de la intervención represiva del Estado y consideraciones vinculadas con la lucha contra la inseguridad y el narcotráfico. A ellas vinieron a sumarse también consideraciones médicas y de salud pública. Como se destaca en la sección dedicada al rol del saber experto, los argumentos vinculados con la salud fueron motorizados, por

un lado, por entidades tanto públicas como de la sociedad civil ocupadas en la lucha contra las adicciones; por el otro, por grupos de investigación médica y organizaciones de la sociedad civil constituidas en torno de la busca de paliativos y curas para determinadas enfermedades, cuyas esperanzas estaban colocadas en la investigación y la explotación de las propiedades medicinales del cannabis.

Aunque por diversos motivos la implementación de la nueva ley sufrió varios retrasos, desde el 19 de julio de 2017 la marihuana de producción estatal para uso recreativo se consigue en farmacias uruguayas a un precio que actualmente ronda los 7 dólares por 5 gramos.⁵ Para poder comprar, los usuarios deben registrarse, y solo pueden hacerlo si cuentan con un documento uruguayo. Hasta la fecha hay 21.076 personas registradas. Adicionalmente, existen 78 clubes de cannabis⁶ y 8.092 cultivadores individuales inscriptos en el IRCCA (EO, 30/01/18). Por su parte, en octubre 2017 el presidente Tabaré Vázquez firmó un decreto para habilitar a las farmacias a vender productos medicinales elaborados en base a cannabis, con las mismas exigencias que se aplican a cualquier receta médica (EP, 19/10/17). De esta manera pasó a responder a una demanda social que la ley en principio no había atendido. Desde diciembre 2017 estos productos medicinales se venden en las farmacias uruguayas, al igual que en las de algunos otros países de la región. Sin embargo, la situación del Uruguay sigue siendo única tanto por la dimensión nacional de su legislación como por el hecho de que ésta abarca tanto al cannabis medicinal como al recreativo. De ahí que el país siga constituyendo un caso de laboratorio para analizar el impacto en el mediano y el largo plazos de la reglamentación y venta de drogas por parte del Estado.

En las páginas que siguen buscamos explicar cómo y porqué, pese a su apoyo minoritario en la opinión pública local y el rechazo rotundo de los centros de poder internacionales, este “experimento sociopolítico” pasó con éxito por el Parlamento y, más de tres años más tarde, logró alcanzar la fase de venta de marihuana en farmacias. Para ello comenzamos por caracterizar el panorama político institucional, y más precisamente el rol que desempeñan en el mapa político uruguayo los partidos y movimientos sociales. A continuación reconstruimos el proceso conducente a la regulación del cannabis y analizamos mecanismos, roles, estrategias, repertorios de acción e interacciones entre actores político-partidarios y movimientos sociales. Evaluamos el proceso a la luz de dos modelos alternativos de diseño de políticas: de arriba hacia abajo (*top-down*) y de abajo hacia arriba (*bottom-up*) (Peters 1996). Emparentados con la distinción habermasiana entre iniciativas iniciadas en el centro o en la periferia del sistema político (Habermas 1996), estos dos enfoques enfatizan diferencialmente el rol del sistema político y los liderazgos, por un lado, y de las demandas sociales, por el otro.⁷ Concluimos con una reflexión acerca de la conjunción de factores que hicieron posible la regulación del cannabis en Uruguay. En desafío de la distinción rígida entre visiones alternativas y mutuamente excluyentes, subrayamos el rol del liderazgo presidencial –en el sentido que le

da Fabbrini (2009) de liderazgo “relacional”- en ejercicio de su capacidad instituyente; la importancia del contexto partidario e institucional uruguayo, observable en la capacidad presidencial para alinear a los legisladores de su partido aún en contra de la mayoría de la opinión pública; y el rol de una demanda preexistente, movilizadora y presente tanto en la sociedad civil como dentro del sistema político.

Partidos políticos y movimientos sociales

En contraste con la situación de desafección política y los déficits de representación (Rosanvallon 2017) que atraviesan a otras democracias de la región (y del mundo), donde los estallidos de crisis de representación han barrido con gobiernos, partidos e incluso con sistemas de partidos completos, en Uruguay los partidos mantienen un rol clave no solamente en la organización de la competencia electoral sino también en la producción y reproducción de las identidades políticas y en el procesamiento de las demandas sociales. Así, la acción política resulta en procesos de identificación colectiva en el sentido señalado por Pizzorno (1985), es decir, mediante la construcción y puesta en escena de identidades colectivas bajo múltiples formas, entre las cuales se destacan los partidos políticos. La volatilidad electoral es reducida –los electores tienden a mantenerse fieles de elección en elección- y no han aparecido hasta la fecha liderazgos *outsiders* de envergadura. A diferencia de lo ocurrido en otros países latinoamericanos, los liderazgos uruguayos –como el de José Mujica- se han fortalecido en el marco de sus partidos de origen y no contra ellos.

Más que por su estabilidad, sin embargo, el sistema de partidos uruguayo se ha caracterizado por su transformación gradual y controlada. El surgimiento, a principios de los años setentas, de un partido “desafiante”, el Frente Amplio, acabó produciendo entre los años noventas y los 2000 un realineamiento político e ideológico que resultó en el actual sistema pluripartidista de dinámica bipolar. Actualmente el clivaje izquierda-derecha sigue siendo, más que en (casi) cualquier otro país de la región, una variable explicativa relevante; se ha señalado, sin embargo, que en los resultados electorales de 2009 y 2014 han incidido con fuerza creciente, junto con la variable ideológica, la valoración de la situación económica y del desempeño del gobierno (Canzani 2016; Buquet y Piñeiro 2014).⁸ Las encuestas detectan fisuras en el andamiaje político-partidario: al tiempo que conservan su rol de brújula ideológica e identitaria y permanecen incuestionados en tanto que organizadores de la competencia política, los partidos políticos han retrocedido en la estima ciudadana. Según sondeos recientes, en 2016 solo el 22% de los uruguayos confiaba en los partidos políticos (un descenso de 12 puntos respecto de 2015). Algo similar ocurría con el Parlamento (26%) y el Poder Judicial (35%), muy lejos de la confianza depositada en los bancos (65%)⁹ y en la policía (52%)¹⁰.

En el terreno de las lealtades políticas, resalta un dato que puede estar preanunciando cambios importantes para las próximas décadas. El 40% de los jóvenes de entre 18 y 29

años (conocidos como “Generación Ceibal”, en honor del plan del mismo nombre que en los últimos años entregó una computadora a cada niño en edad escolar) no expresa preferencias políticas, según una encuesta de Radar de 2017.¹¹ En paralelo con sus dificultades para operar un recambio generacional en sus liderazgos y cuadros de gobierno, el Frente Amplio enfrenta problemas para renovar sus votantes,¹² aunque conserva todavía una mayoría relativa de las intenciones de voto. Lo que es más importante, sigue siendo un punto de referencia en materia de reivindicaciones de derechos, lo cual genera dinámicas específicas en su relación con los movimientos sociales, viejos y nuevos.

El Frente Amplio y la agenda de derechos

Como partido que, a diferencia de los llamados “tradicionales”, reivindica sus orígenes en “el movimiento social”, el Frente Amplio en el poder ha mantenido estrechas relaciones tanto con las organizaciones representativas de los intereses de los trabajadores como con las constitutivas de los denominados nuevos movimientos sociales. Sus momentos de mayor acercamiento o alejamiento respecto de cada una de ellas coincidieron con su capacidad para reaccionar y dar respuesta a sus demandas –demandas de clase, de inclusión o de reconocimiento, pertenecientes a sucesivas capas geológicas de la historia contenciosa uruguaya y artífices de reposicionamientos entre y dentro de cada uno de los partidos políticos.

La gestión de estas diferentes demandas, viejas y nuevas, no siempre ha coexistido armónicamente dentro del partido de gobierno. Por el contrario, ha habido tensiones entre demandas atendidas y demandas insatisfechas, entre actores que han seguido sintiéndose representados y actores que han optando por alejarse de la coalición gobernante. En particular, las demandas “postmaterialistas” de reconocimiento de derechos motorizadas más recientemente por movimientos sociales han recibido el apoyo de los sectores más liberales del Frente Amplio al tiempo que han sido desmerecidas como “burguesas” por algunos sectores de la izquierda más ortodoxa.¹³

En el período inaugurado en 2005, con el ascenso del Frente Amplio, el Estado retomó protagonismo. El patrón redistributivo mejoró a partir de la puesta en práctica de un conjunto de reformas sectoriales, muchas de ellas en el área social (Antía, Castillo et al 2013). En un marco de crecimiento económico sostenido, se redujeron las tasas de desempleo, aumentaron los salarios y la informalidad cayó a sus niveles más bajos desde que se relevan estadísticas sobre cobertura de la seguridad social (Arim 2016). Ello se debió en gran medida a la restauración de la negociación colectiva entre Estado, empresas y sindicatos en un contexto de alta densidad y cobertura sindicales. Gracias a una profunda reforma tributaria que permitió financiar una batería de políticas laborales y sociales enfocadas en los sectores más vulnerables (niños, ancianos, minorías afrodescendientes, trabajadoras domésticas, etc.), el gobierno frenteamplista logró reducir significativamente la pobreza (de 15,4% en 2002 a 5,7% en 2014), la indigencia (de 2,5% a 0,9%) y la

informalidad laboral (de 40,7% a 23,5%), así como mejorar levemente la distribución del ingreso.¹⁴ Lo hizo, lejos de la retórica anticapitalista y antiimperialista de sus orígenes, mediante la introducción de cambios moderados de política económica.

El mismo proceso de moderación programática que catapultó al Frente Amplio al poder por la vía electoral y luego amenazó con provocar desprendimientos “por izquierda” en la coalición gobernante (y en sus aliados en el movimiento sindical) acabó volviéndolo más permeable a las nuevas demandas de derechos formuladas en términos genéricamente liberales y “progresistas”. Así, el Frente Amplio pasó a representar una nueva sensibilidad y una apertura hacia un conjunto de valores laicos y postmaterialistas, en gran medida vinculados al placer, por completo ajenos a la retórica de la izquierda tradicional.¹⁵

Los gobiernos de Tabaré Vázquez y José Mujica constituyeron ventanas de oportunidad para el ascenso de la llamada “nueva agenda de derechos”. Al igual que en otros países de la región, esta agenda fue liderada en Uruguay por organizaciones y movimientos sociales, pero encontró el apoyo de diversos sectores políticos, predominante pero no exclusivamente frenteamplistas. Convertido en caja de resonancia de las demandas sociales, el Congreso aprobó una sucesión de iniciativas vinculadas con esta nueva agenda, tales como la autorización de la adopción de niños por parejas homosexuales o en concubinato y la admisión de homosexuales en las Fuerzas Armadas, el derecho a la identidad de género y al cambio de nombre y sexo en documentos (todas ellas en 2009); la ley de salud sexual y reproductiva que incluyó la despenalización del aborto (2012); el matrimonio igualitario (2013); y diversas acciones afirmativas en defensa de la igualdad de género (como las cuotas de participación en cargos electivos) y de protección de las comunidades afro-uruguayas (2013), así como el desarrollo de un sistema integral de cuidados para personas en situación de dependencia (2015).

El movimiento social pro-regulación

Las primeras expresiones a favor de la regulación del cannabis en Uruguay se hicieron oír entre 1985 y 1989, es decir, en el primer quinquenio post-dictadura, cuando la juventud era (junto con las minorías sexuales, otro blanco favorito de la policía) víctima de rutina de las razzias. Aunque su consumo fuera legal, la violencia policial se redoblabla cuando había marihuana involucrada, y, dependiendo de la discreción del juez, los arrestos podían dar lugar a procesos judiciales y terminar en largos períodos de encierro. En el marco del aumento del consumo y el tráfico, el Ministerio del Interior justificaba el accionar policial como necesario para prevenir el delito. Así se fue instalando en los medios y en los imaginarios la cadena de equivalencias de sentido entre juventud, delito y consumo de drogas, y entre drogas legales e ilegales (Bayce 1990).

En reacción a estos atropellos nació la Coordinadora Anti Razzias (Aguiar 2012), acompañada de una potente renovación cultural que se expresó por medios diversos, desde los muros urbanos hasta la música y la palabra impresa. Desde entonces se empezó a

conformar, no solo gracias a la acción de las organizaciones sociales sino también por medio de intervenciones públicas de legisladores de izquierda y de agrupaciones profesionales y de debates internos a los partidos (inclusive en el Partido Nacional, el más refractario a estas cuestiones), la batería de argumentos que se amplificarían durante el proceso conducente a la aprobación de la ley 19.172. Por ejemplo, que la marihuana fue de uso libre durante siglos, hasta que por razones no inocentes (intereses económicos, conveniencia política y cruzadas morales combinadas en proporciones variables en diferentes contextos nacionales) se impuso el prohibicionismo a comienzos del siglo pasado. Que otras drogas legales como el tabaco y el alcohol tienen sobre la salud consecuencias mucho más dañinas que la marihuana. Que la proporción de “usuarios problemáticos” es mínima en el caso del cannabis, y que solo ellos deberían ser socorridos del mismo modo en que lo son los adictos a otras sustancias. Que las que se cuentan por cientos y miles no son las víctimas de la adicción a la marihuana sino las de la lucha policial y judicial contra la droga (y del estigma que se le asocia). Que si se garantiza al usuario el acceso a una sustancia cuya calidad es controlada por el Estado, es posible combatir el mercado negro y dismantelar el narcotráfico (al menos en lo que se refiere al cannabis, ya que no es de esperar que los consumidores de drogas duras las abandonen en beneficio de la marihuana). Que solo en un espacio de legalidad es posible promover la circulación de información que fomente el consumo responsable. Que los usos industriales y medicinales de la planta, muchos de ellos aún apenas explorados, podrían contribuir a solucionar otros problemas. Y que, por encima de todas las cosas, debería regir la garantía del artículo 10 de la Constitución Nacional que afirma que “las acciones privadas de las personas que de ningún modo atacan el orden público ni perjudican a un tercero, están exentas de la autoridad de los magistrados”.¹⁶

Aún cuando las razzias de los primeros años de la transición democrática habían quedado en el pasado, a comienzos del siglo XXI la criminalización de usuarios y cultivadores no cedía. Según la ley 17.016 de 1998, quedaba “exento de pena” quien “tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el juez a su respecto”. Sin embargo, también penaba con un mínimo de veinte meses de prisión excarcelable la producción de sustancias “capaces de producir dependencia síquica o física”, independientemente de las cantidades involucradas.¹⁷ En ese marco, la mayoría de los operativos policiales (gatillados a menudo por denuncias de vecinos) incautaban cantidades ínfimas de droga, y se centraban en cambio en el decomiso de plantas y la detención de sus propietarios hasta que el juez de turno desestimara las causas contra ellos. La ley dejaba enteramente a criterio del juez la definición de la cantidad de marihuana que habría de considerarse como “razonable” para el consumo personal, y la cantidad de personas presas por autocultivo ascendía a varios centenares. El absurdo de la situación fue recalado por las organizaciones sociales por la vía del posicionamiento mediático de algunos casos emblemáticos como el de Alicia Castilla, de 66 años de edad, psicóloga, escritora y líder

de opinión del movimiento pro liberación de la marihuana, que en 2011 permaneció detenida tres meses por posesión de plantas de cannabis y para quien la fiscalía llegó a pedir dos años de cárcel.¹⁸

El proceso político: juventudes, liderazgos, opinión pública y partidos

Jóvenes de ayer y de hoy

En paralelo con el proceso arriba descrito, dentro del sistema político las primeras propuestas de regulación de la marihuana habían surgido en la década del noventa desde algunos sectores del Frente Amplio, específicamente la Vertiente Artiguista y la juventud del Partido Socialista, así como entre los sectores más liberales del Partido Colorado.¹⁹ Pero estas propuestas nunca habían avanzado dentro del sistema político.

A mediados de 2006, con el Frente Amplio ya en la presidencia, las juventudes socialista y artiguista comenzaron a promover abiertamente el debate, tanto dentro del Frente Amplio como frente a la opinión pública, desafiando los “tabúes y dobles discursos” predominantes, resultantes en la instalación de prácticas sociales legitimadas pero no cobijadas por el marco normativo (LR21, 21/08/06).²⁰ A pocos días de lanzada la iniciativa de las juventudes partidarias, el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Socialista se pronunció en favor de “apoyar el necesario e importante debate impulsado por su organización juvenil” y propugnar el cambio legal con el objeto de “combatir las prácticas empresariales de puntos de ventas clandestinos e inmorales que utilizan a la marihuana como variable de ajuste para fomentar el consumo de la pasta base”. Una diputada del sector anunció que se realizaría “una jornada en el Parlamento en la que los jóvenes planteen el debate” de la legalización, ya que “ellos tienen que ser los protagonistas”. Similares pronunciamientos se oyeron en boca de varios legisladores socialistas, de la Vertiente Artiguista y del Movimiento de Participación Popular (MPP) –pese a la convicción, entre estos últimos, de que “no es de los temas más importantes del país” (LR21, 26/08/06).

No sorprende que la demanda pro-legalización haya sido considerada en forma prácticamente unánime, tanto por observadores externos como por protagonistas del proceso, como una demanda “juvenil” o “generacional”. En la sesión de julio de 2013 en la cual el proyecto fue, ante la mirada atenta de las barras pobladas mayormente de jóvenes, finalmente aprobado, el legislador oficialista a cargo de la fundamentación de la iniciativa destacó el rol de “las juventudes progresistas del Frente Amplio, que hace ya más de veinte años que vienen planteando la necesidad de cambiar la política prohibicionista que ha signado todo lo que tiene que ver con las sustancias ilícitas”.²¹

El comentario del diputado Sebastián Sabini, él mismo un joven de poco más de treinta años, daba en el clavo. La regulación había sido el resultado de un proceso de maduración lenta de una demanda social motorizada por jóvenes o, más exactamente, por quienes habían sido jóvenes cuando la demanda salió por primera vez a la superficie, en los

primeros años de la restauración democrática (o que lo habían sido incluso antes, pero que habían visto sus activismos suspendidos por la proscripción, la cárcel y/o el exilio). Tras el ascenso del Frente Amplio en 2005, estos “jóvenes de ayer” habían pasado a ocupar cargos públicos tanto dentro de agencias de la órbita del Ejecutivo –ministerios, secretarías y organismos como la Junta Nacional de Drogas– como en el Parlamento: es decir, se habían convertido en actores claves para impulsar por canales institucionales y lograr la aprobación de la ley. A ellos se habían sumado, sobre todo desde la sociedad civil, nuevas generaciones de jóvenes procedentes de los claustros universitarios, organizados en asociaciones civiles y convocados a las calles por los nuevos movimientos sociales. Así, nuevas generaciones de profesionales y activistas, mucho más visibles en las calles que sus pares de mayor edad, compartieron cartel con viejos libertarios y cultivadores sexagenarios. La diversidad etaria de la coalición por la liberación del cannabis se vio reflejada en la composición de los primeros clubes cannábicos que obtuvieron reconocimiento legal, con socios de edades comprendidas entre los 25 y los 70 años.²²

El movimiento social: movilización callejera y saber experto

La demanda de legalización/regulación del cannabis comenzó a articularse públicamente a poco de llegado el Frente Amplio al gobierno en 2005.²³ El 5 de mayo de ese mismo año se realizó una manifestación callejera en el marco de una convocatoria global, la Marcha Mundial de la Marihuana. La voz se corrió de boca en boca y la concurrencia no pasó de unos centenares de personas, situación que se repitió el año siguiente. Fue recién en 2007 cuando la demanda se hizo realmente visible por primera vez en el espacio público. La manifestación se realizó en unas doscientas ciudades del mundo; en Montevideo, con una cobertura mediática sin precedentes, más de 6000 personas se dieron cita en el barrio de Malvín. Se trató de una cifra inusual para una convocatoria liderada por actores ajenos a los partidos políticos.²⁴ Estas manifestaciones, de creciente masividad, se repetirían cada mes de mayo hasta la aprobación de la ley de regulación del cannabis, e incluso (aunque ya con menor concurrencia) luego de aprobada la ley.²⁵

Entre la cita de 2006 y la de 2007 había ocurrido un cambio organizativo clave: las tres organizaciones que lideraban el reclamo –Planta Tu Planta, La Placita y Prolegal– habían convergido en el Movimiento por la Liberación del Cannabis (Aguiar y Muñoz 2007).²⁶ Más tarde, éste derivaría en la formación de una organización del mismo nombre, y el rol articulador pasaría a ser desempeñado por la Coordinadora por la Regulación del Cannabis.

La convergencia resultó altamente productiva en la medida en que distintas organizaciones aportaron diferentes argumentos: la regulación caso por caso (la separación de la marihuana respecto de las demás drogas), el debilitamiento del narcotráfico, la protección de la elección individual y la prescindencia del Estado, la importancia de la investigación de las propiedades medicinales del cannabis. Todas ellas, además, adoptaron desde sus orígenes una estrategia de visibilización con objetivos desestigmatizadores. Así, por

ejemplo, en 2006, y nuevamente en 2007, La Placita convocó para el 23 de noviembre –el “Día Nacional del Porro”– a una “fumata pública” en Plaza Independencia por la legalización del autocultivo y la venta de marihuana (EE, 23/11/07).

En los años siguientes, el entramado organizacional pro-liberación del cannabis se volvería más denso: la coalición pasaría a incluir tanto a organizaciones de defensa del consumo y el cultivo como a organizaciones veteranas de otras luchas por los derechos humanos, como el Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR), y otras recién formadas pero con una visión amplia de los derechos “de última generación”, como Proderechos. Todas ellas, junto con las organizaciones de la diversidad sexual, la Federación de Estudiantes Universitarios, el Departamento de Jóvenes de la central sindical (PIT-CNT), y las juventudes partidarias, trabajarían juntas en el marco de la Coordinadora Nacional por la Regulación del Cannabis.

Las organizaciones que integraron la coalición pro-regulación movilizaron no solamente seguidores sino también saber experto acumulado a partir de la experiencia directa con la planta y con la política antidrogas en el país, el estudio de la experiencia regulatoria en otros países, y los intercambios con especialistas internacionales en salud, seguridad y política de drogas que habían tenido cierto protagonismo en las etapas iniciales del “experimento” uruguayo (Müller Sienna y Draper 2017).²⁷

En abril de 2010 la Cámara de Diputados estableció una Comisión Especial de Adicciones (P180, 11/04/10). En los años subsiguientes, diversas organizaciones y activistas de la Coordinadora Nacional desfilarían ante la comisión, al igual que numerosos profesionales y especialistas en salud y política de drogas. En agosto de 2011 tuvo lugar el primer Debate Nacional sobre Drogas, organizado por Proderechos, IELSUR y El Abrojo, y auspiciado por varias agencias gubernamentales y cooperantes internacionales como la Open Society Foundations.²⁸ Allí quedaron plasmados los argumentos y delineados los actores que llevarían hasta el final la iniciativa de regulación. A los argumentos proderechos, que enfatizaban especialmente la habilitación del autocultivo, se agregaron entonces, por un lado, los vinculados con la agenda de seguridad y, por el otro, los de naturaleza económica. De hecho, también estuvieron presentes los representantes de las farmacias con un reclamo de participación en la comercialización del cannabis.

También en 2011 se formó una nueva asociación civil, la Asociación de Estudios del Cannabis del Uruguay (AECU),²⁹ orientada a la investigación y difusión de información sobre el cannabis. Poco a poco el soporte académico del movimiento se completaría con el establecimiento de nuevos grupos de estudio e investigación, tales como el Núcleo Interdisciplinario de Estudios sobre Cannabis alojado en la Universidad de la República, y la Iniciativa Latinoamericana de Investigación sobre Marihuana integrada por académicos de la Universidad Católica del Uruguay.

Finalmente, mientras maduraba el diseño de una campaña para presentar el tema de un modo que resultara “aceptable” para una opinión pública aun adversa, surgió en 2013 una nueva organización, Uruguay por la Regulación Responsable de la Marihuana. Bien lejos de los estereotipos comúnmente asociados a la marihuana, la campaña de opinión pública que vio la luz en junio de ese año enfatizó aspectos relacionados con la salud, la seguridad y la educación (Müller Sienna y Draper 2017). Entretanto, el movimiento se desplegaba estratégicamente en los medios de comunicación para informar con datos fehacientes, desmontar prejuicios, disipar malentendidos y desactivar temores.³⁰

Liderazgo presidencial y opinión pública

En 2012 el contexto regional –caracterizado por el aumento del crimen violento asociado al narcotráfico y los crecientes cuestionamientos de la política antidrogas promovida desde los Estados Unidos, el principal mercado consumidor– era particularmente propicio para el lanzamiento del “experimento uruguayo”. En febrero de ese año, el presidente de Guatemala, un país asolado por la violencia homicida vinculada con el tráfico de drogas, había propuesto que la subregión centroamericana debatiera la posibilidad de despenalizar las drogas. En abril, en su sexta cumbre celebrada en Cartagena, Colombia, los jefes de Estado de las Américas encomendaron a la OEA la confección de un informe sobre la lucha antidrogas en la región.

Dos meses después el presidente Mujica, preocupado por el problema del aumento del consumo de pasta base en el país, presentó en Uruguay la idea de experimentar, para el bien del continente y de la humanidad, con una política nueva para la marihuana. La idea era que, por las características y dimensiones del país, aún si la política fracasara sus consecuencias negativas serían relativamente acotadas y fácilmente reversibles. Menos de un año más tarde la Secretaría General de la OEA publicaba su informe sobre “El problema de las drogas en las Américas”, que para el caso de la marihuana reconocía la existencia de tendencias a la despenalización y apelaba a la flexibilización de las posturas adoptadas hasta entonces.³¹

En junio de 2012 el presidente Mujica se puso al frente de una iniciativa de regulación de la marihuana que, como hemos visto, llevaba años en circulación. Esta apropiación supuso una reformulación: a la demanda del movimiento social en torno de la habilitación del autocultivo –es decir, de la ampliación de la esfera de la libertad individual por medio de la introducción de una garantía de no injerencia indebida del Estado– le sumó una propuesta inédita: generar un mecanismo alternativo para acceder a la sustancia mediante la asignación al Estado de responsabilidad sobre y control de la cadena completa de producción y distribución. Preocupado por la creciente penetración del narcotráfico, el avance alarmante del consumo de pasta base de cocaína, muy barata y adictiva, entre los jóvenes de menores recursos, el aumento de los delitos cometidos por adictos con el objeto de abastecerse de la droga, y la superpoblación y las malas condiciones carce-

larias –en otras palabras, por el fracaso de la política de “guerra contra las drogas” y del prohibicionismo en general- el presidente sostuvo su propuesta en una reivindicación de la experimentación. Esta fue recibida con un avalancha de críticas desde la oposición, que la denunció como –en el mejor de los casos- una maniobra de distracción.

La opinión pública no lo acompañó. Según una encuesta de Cifra de julio de 2012, el 66% de los uruguayos se oponía a la iniciativa y solo 24% la aprobaba. En otra encuesta realizada entre fines de noviembre y principios de diciembre del mismo año, cuando ya se habían dado a conocer algunos detalles adicionales del proyecto, el 64% se mantenía en desacuerdo y solo el 26% se manifestaba de acuerdo. Entre quienes rechazaban el proyecto se contaban el 83% de los votantes del PN, el 82% de los del PC y el 53% de los del FA (con, entre los últimos, una minoría de 35% a favor). Y si bien la aceptación de la medida disminuía con la edad y aumentaba con el nivel educativo, el 53% de los jóvenes adolescentes y veinteañeros, así como el 58% de los universitarios, también rechazaban la iniciativa.³²

El liderazgo de Mujica en este tema fue de tipo instituyente más que representativo: no pretendió “representar” en el sentido literal del término, desde abajo hacia arriba, dando voz a una demanda ya existente en la opinión pública, sino más bien instituir desde el vértice contribuyendo a la formación de una demanda nueva (existente en una pequeña minoría movilizada en torno del tema, pero no en calidad de demanda general atribuible a “la sociedad” o “la ciudadanía”). En los términos de Fabbrini (2009), el liderazgo presidencial se activó para encauzar el proceso decisional. De ahí que el presidente se embarcara en una intensa campaña mediática para desmentir acusaciones, disipar fantasmas y esclarecer las cuestiones en juego. Una y otra vez aseguró a la ciudadanía que el gobierno no pretendía fomentar adicciones ni convertir al país en un paraíso para turistas aficionados al consumo recreativo, sino en cambio ofrecer una medida con alguna chance de poner freno al ascenso del narcotráfico y al aumento del consumo de pasta base. “La violencia creciente en nuestra sociedad tiene una ligazón directa o indirecta enorme con la proliferación de la metodología en la que incurre precisamente el narcotráfico. Mucho más graves que los daños innegables que hacen a la salud humana las drogas, mucho peor es el resultado en la sociedad, en el narcotráfico”, señalaba Mujica en el mes de julio (IB, 19/07/12). De lo que se trataba era de regular –es decir, de poner cierto orden en- una situación preexistente, que ocurre “delante de nuestras narices, en una esquina, en las puertas de los liceos”, precisaba pocos días más tarde (Audición radial M24, 1/08/13). “El problema grave es el narcotráfico, no la marihuana”, sintetizaba en agosto en una entrevista en la cual también afirmaba que la tercera parte de los 9 mil presos de Uruguay estaba detenido por situaciones vinculadas al narcotráfico (CNN, 26/08/12). Este era el punto neurálgico de la argumentación, en la medida en que la opinión pública que se inclinaba mayoritariamente contra la regulación del cannabis era la misma que reclamaba con insistencia mejoras en el terreno de la seguridad.

La disciplina partidaria al rescate

Tal como había ocurrido un año antes en ocasión de la aprobación de la ley de interrupción voluntaria del embarazo (Pousadela 2016), la línea divisoria que la cuestión de la liberación del cannabis marcó en el terreno político no se correspondió estrictamente con el clivaje partidario. Si bien tanto los partidos tradicionales como el Frente Amplio estaban mayoritariamente alineados a uno y otro lado de la iniciativa, ninguno de ellos se comportó monolíticamente durante el debate. Pese a que la iniciativa procedía de sus filas, el Frente Amplio enfrentó dificultades para reunir los votos de todos sus diputados, necesarios para aprobarla. Debió, en consecuencia, echar mano de un recurso poco común entre los partidos contemporáneos: la apelación a la disciplina partidaria.

En efecto, en la Cámara de Diputados la iniciativa estuvo a punto de naufragar porque un diputado frenteamplista de la Liga Federal se negaba a votarla. Otro diputado, de la corriente frenteamplista Frente Izquierda de Liberación (FIDEL), oponía reparos, pero aseguró que acataría el mandato de la bancada o de la Mesa Política del Frente Amplio. El primero, en cambio, se negaba a acatar mandatos argumentando que “esto no es una cuestión de principios para el FA, no está ni en la carta fundacional y tampoco estaba en el programa de gobierno. Es más, ni siquiera escuché a uno de los candidatos decir que íbamos a vivir en un país donde las drogas estén liberadas” (EP, 10/04/13). Tras varios meses de conversaciones y negociaciones que resultaron en la incorporación de algunas modificaciones, este diputado se avino a votar afirmativamente el proyecto, pero en su discurso insistió en que la marihuana “es una bosta con o sin ley” y en que se trataba de un “proyecto cupular”, ya que “no nació en el seno del pueblo, tampoco –que yo sepa– en el corazón de un comité de base y tampoco se discutió al principio en la fuerza política. Esto nació en el Poder Ejecutivo, en las alturas [...] exactamente al contrario que cómo debía nacer” (Diario de Sesiones, 31/07/13).

Del otro lado, algunos diputados de otros partidos habían adelantado una opinión favorable a la legalización, o al menos la regulación, del consumo de marihuana. Un diputado joven del Partido Colorado, uno de los primeros legisladores en proponer la legalización del autocultivo, tuvo críticas para el registro de consumidores que proponía la ley, pero se manifestó dispuesto a votarla (P180, 14/05/13). Por su parte, otro diputado colorado, joven también y fiel a las fuentes liberales clásicas de su partido, defendió el consumo como “un acto de libertad sobre el que nunca, nunca, puede intervenir poder alguno, en tanto no comprometa a terceros” e insistió en que “lo que se hace en la alcoba, en el sagrado inviolable que es el hogar” no debe ser prohibido. En ese sentido opinó que “el uso no debe ser un problema, lo que tenemos que trabajar es el abuso y es en el marco de la ley que el Estado puede proteger a la sociedad”; finalmente, en respuesta al exabrupto del frenteamplista díscolo, dijo que “una bosta, precisamente, sería que miráramos para el costado mientras miles de ciudadanos son adictos a la pasta base y nosotros frívolamente estamos discutiendo sobre el consumo de cannabis, cuando es nuestra obligación constitucional y

política regular para proteger a la sociedad”. Sin embargo, declaró que “a pesar de compartir el principio de la solución” no votaría a favor del proyecto “porque hay una disciplina partidaria, la misma que hace que algunos que piensan distinto a mí terminen votándolo. Como hombre de partido, esto lo respeto; los partidos políticos son comunidades de ideas y la unidad de acción es lo que garantiza ese sistema” (Diario de Sesiones, 31/07/13).

Algo similar ocurrió con un legislador del Partido Independiente que aseguró tener “una predisposición favorable a votar la legalización de la marihuana y no me parece que la ley sea un mamarracho como se ha dicho” (EP, 10/05/13), pero en la Cámara se plegó a la decisión de su partido de no acompañar la votación y, de resultar aprobado el proyecto, de votar afirmativamente los artículos vinculados al autocultivo, la creación de los clubes de membresía y la promoción de la salud y la educación. Con críticas más profundas a la iniciativa, también el diputado y candidato a la presidencia por el Partido Nacional, Luis Alberto Lacalle Pou, anunció que el pronunciamiento de su partido sería negativo en la votación en general, pero afirmativo en relación con los artículos referidos al autocultivo. Lacalle Pou llevaba años en la defensa del autocultivo, y en 2011 había presentado al respecto un proyecto de ley que no había sido considerado.

En la Cámara de Diputados la ley fue aprobada en general con 50 votos sobre 92. Como resultado del disciplinamiento arriba descrito, todos los votos a favor de la iniciativa procedieron del Frente Amplio, mientras que todos los votos en contra procedieron de los partidos tradicionales. En algunos puntos, y particularmente en relación con el autocultivo, el nivel de aprobación (60 sobre 89 presentes) fue mayor como resultado de la confluencia de votos blancos, colorados y del Partido Independiente.

En el Senado todos los frenteampistas adhirieron al proyecto. La oposición fue liderada por el presidente del Directorio del Partido Nacional, quien se manifestó a favor del autocultivo pero criticó el proyecto por excesivamente reglamentarista. Mientras se discutía la iniciativa, afuera del recinto tenía lugar la que se dio en llamar “la última marcha con la marihuana ilegal”, con cientos de manifestantes que vitoreaban la aprobación (LD, 11/12/13).

Conclusiones: ¿Una ley muy uruguaya?

Según una investigación de Chasquetti (2014) el 35% de las leyes aprobadas entre 2010 y 2013 llevaba la firma de legisladores del Frente Amplio,³³ y 81 de los 166 proyectos presentados con firma de legisladores frenteampistas lograron convertirse en ley.³⁴ En otras palabras, mientras que los proyectos iniciados por la oposición sin la colaboración del Frente Amplio tuvieron una probabilidad de apenas 9% de ser convertidos en leyes (10% para los del Partido Nacional, 5% para los del Partido Colorado), dicha probabilidad fue de casi 50% para los iniciados por legisladores oficialistas.

En ese escenario, ¿cuáles fueron los factores que, en el caso de la regulación del cannabis, inclinaron la balanza hacia la aprobación? No pocos actores involucrados, y particularmente los opositores más tenaces y los legisladores frenteamplistas díscolos, subrayaron la “imposición” del Ejecutivo. También diversos autores, tales como Queirolo, Repetto y Rossel (2017), teorizaron acerca del carácter *top-down* del proceso.

Lejos de ser lineal, sin embargo, el camino que describe este trabajo es largo y sinuoso. La designación del proceso de aprobación de la ley como una imposición desde arriba hacia abajo es una simplificación unilateral de una realidad más compleja. Tal como lo señalamos en las secciones precedentes, el liderazgo presidencial y su capacidad para alinear a sus legisladores bajo el signo de la disciplina partidaria fue un factor extremadamente relevante: si la ley 19.172 no resultó de un proceso *top-down*, ciertamente tampoco fue el resultado de un proceso *bottom-up*, con fuerzas sociales que torcieran el brazo de los poderes del Estado para obtener respuesta a su demanda. El presidente efectivamente hizo propia la iniciativa de regulación y la llevó adelante aún contra la posición desfavorable de la mayor parte de la opinión pública. Pero esa iniciativa tenía forma y estado público con anterioridad e independencia de su apropiación por parte del presidente: era una demanda preexistente de un sector de la ciudadanía organizada con expresiones tanto en la sociedad civil como dentro del sistema político.

El aporte diferencial de la intervención de liderazgo presidencial no radicó en el convencimiento de la opinión pública sino en el realineamiento de la tropa legislativa: para la fecha de la aprobación de la ley las encuestas seguían indicando que la mayoría se oponía a la marihuana legal. En otras palabras, ni el activismo del movimiento social ni las intervenciones presidenciales habían logrado hasta entonces mover la aguja de la aprobación popular.³⁵ Mientras que la ciudadanía activa (la ciudadanía organizada en asociaciones civiles, grupos de activismo y movimientos sociales) se había expresado inequívocamente a favor, la ciudadanía pasiva o ciudadanía-opinión, expresada reactivamente en las encuestas, seguía posicionándose mayoritariamente en contra de la iniciativa.

El presidente Mujica hizo propia la demanda preexistente del movimiento pro-regulación porque la percibió (erróneamente, según muchos de los propios portadores originales de dicha demanda) como una respuesta a su búsqueda de soluciones alternativas al problema de la inseguridad y el narcotráfico. Sin embargo, la ley eventualmente votada por el Parlamento se parecía bastante poco a la versión originalmente presentada por el Poder Ejecutivo. En efecto, el proyecto inicial de Mujica, presentado en agosto de 2012, constaba de un solo artículo³⁶ y no contemplaba ninguno de los mecanismos específicos que acabó conteniendo la ley 19.172. La distancia entre el proyecto original del presidente y la ley finalmente aprobada fue la medida exacta del trabajo de las organizaciones sociales pro-regulación que lideraron el reclamo por el autocultivo y pusieron su saber experto al servicio del proceso legislativo.

En suma, la ley 19.172 fue el resultado de las interacciones entre actores que acabaron alineándose por razones marcadamente diferentes —de seguridad y disputa de mercados al narcotráfico, de salud y reducción de daños, de derechos y libertades individuales. Tres factores centrales dieron cuenta del resultado final: el liderazgo presidencial; la centralidad de un partido político enraizado, disciplinado y con fuertes conexiones con los movimientos sociales; y la labor de un movimiento social que articuló su reclamo en el lenguaje de los derechos y combinó el trabajo institucional con la presencia, mayoritariamente juvenil, en las calles.

En el marco de un sistema político altamente institucionalizado, el movimiento social se vio compelido a diversificar sus estrategias para canalizar sus demandas por vías institucionales. Así, mientras algunos centenares (y, en el punto álgido, unos cuantos miles) de activistas salían a la calle y daban presencia pública al movimiento, las organizaciones sociales aportaban su saber experto a la maquinaria de la política institucional, proveyendo insumos sustantivos para la producción de legislación, soluciones prácticas y monitoreo de la implementación de las regulaciones.³⁷

En el palacio o en la calle, la brújula del movimiento social fue la “agenda de derechos”: de ahí la colocación de esta iniciativa, junto con otras que marcaron el debate público en años recientes, en línea con avances en materia de derechos como la ley de divorcio o el sufragio femenino, que colocaron a Uruguay en la vanguardia mundial en el siglo XX. Sin embargo, el argumento de los derechos coexistió pacíficamente con el discurso utilitario que, lejos de valorar la apertura de nuevos espacios de goce y libertad individuales, vio en la legalización del cannabis un instrumento para otros fines, ya fuera la derrota del narcotráfico, la minimización de daños en materia de salud pública o, lisa y llanamente, la apertura de oportunidades de negocios. De hecho, el movimiento social pro-legalización pareció reconocer que, en ausencia de ventajas adicionales que supusieran oportunidades económicas para los privados y réditos políticos para el Estado posiblemente no hubiera habido voluntad política ni consenso para impulsar la regulación. Reveló así la clave principal que da cuenta del éxito del lanzamiento de este experimento uruguayo: la formación de equilibrios en virtud de los cuales una pluralidad de actores acaba consiguiendo, cada uno de ellos, (un poco de) lo que buscaba: más mercado, más Estado, más libertad.

¹ Una versión preliminar de este artículo fue presentada con el mismo título en el Seminario de Investigación de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín. Las autoras agradecen los aportes recibidos de los comentaristas y asistentes al evento.

² La ley habilitó el cultivo tanto de cannabis de efecto psicoactivo con fines recreativos, medicinales y de investigación científica, como de cáñamo (variedades de cannabis sin efecto psicoactivo) para la industria textil, cosmética, de la construcción, el papel y los biocombustibles. Los usos medicinales, en particular, fueron muy enfatizados a lo largo del proceso, aún por quienes impulsaban la legalización por razones estrictamente recreativas, en la medida en que el respaldo de la ciencia y su labor en pos de la eliminación del dolor y la cura de enfermedades –fines generalmente percibidos como superiores a la búsqueda de entretenimiento y placer– permitía jerarquizar el reclamo a los ojos de la opinión pública. Sin embargo, la reglamentación avanzó primero en el terreno del cannabis recreativo, mientras la producción y la venta de aceite de cannabis medicinal seguían bajo estudio del Ministerio de Salud Pública. Cf. Ley N° 19.172, “Marihuana y sus derivados. Control y regulación del Estado de la importación, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución”, disponible en <http://goo.gl/k7moaa>.

³ Entrevista en Expo Cannabis, Montevideo, 8/12/15.

⁴ Audición Radial M24, “Mujica sobre marihuana: ‘Estamos haciendo un experimento de vanguardia en el mundo entero’”, 1/08/13, en <https://www.presidencia.gub.uy>.

⁵ A poco de iniciarse, sin embargo, la venta en farmacias quedó en entredicho como resultado de la intervención de los bancos internacionales, y en particular estadounidenses, que anunciaron su negativa a operar con farmacias que vendieran el producto o con entidades bancarias locales que operaran con tales farmacias, con clubes de cannabis o con las empresas que tienen la concesión para producir marihuana.

⁶ Los clubes de cannabis –o, en la terminología del IRCCA, “clubes de membresía”– son organizaciones civiles constituidas con el objeto de producir flores de cannabis psicoactivo destinado al consumo de sus miembros. Según las regulaciones que se les aplican, estos clubes deben contar con entre 15 y 45 socios, todos ellos personas físicas mayores de edad con ciudadanía legal o natural uruguaya o con residencia permanente en el país. Cada club tiene permitido cultivar 99 plantas hembra, con un máximo de producción y acopio de 480 gramos anuales por socio, y debe contar con un responsable técnico a cargo de asegurar el cumplimiento de toda la normativa vigente. Para mayor información, véase IRCCA, “Clubes de Membresía”, en <http://www.ircca.gub.uy/clubes-de-membresia/>.

⁷ En palabras de Peters (1996: 259–60), según el primer enfoque “el público se involucraría principalmente a través del proceso electoral y quizá mediante el cabildeo con los legisladores, pero este involucramiento sería en gran parte indirecto y ocurriría más bien al principio del proceso. Por otra parte, el proceso político de abajo hacia arriba supondría que la puesta en práctica debería estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus clientes. Supondría, además, que todo el proceso de la política pública debería organizarse para reflejar de manera más directa las demandas de lo que constituye ‘la arena’ de elaboración de políticas, así como los deseos de las masas. La formulación de las políticas públicas se abriría a diferentes influencias, en vez de reflejar principalmente las ideas de los funcionarios elegidos y nombrados”.

⁸ Según las encuestas, los uruguayos diferencian claramente la orientación ideológica de la gestión gubernamental. Así, por ejemplo, hacia 2016 la mayoría (52% contra 46%) valoraba positivamente el rumbo del gobierno frenteamplista, mientras que la gestión concreta era mucho peor valorada: en 2015 era considerada positivamente por el 40%, cifra que descendió a 12% en 2016. Es decir, una proporción importante de la ciudadanía mantenía su apoyo ideológico aunque no respaldaba las decisiones políticas del gobierno (Bottinelli 2016b).

⁹ Cabe señalar que la elevada confianza en los bancos está asociada con la posición del Banco República (Bottinelli 2016a). Como lo aclara el analista de opinión pública Oscar A. Bottinelli, las cifras arriba citadas dan cuenta de la gran confianza de los uruguayos en el Estado, confianza que registra un aumento en relación con años anteriores. Es decir, los uruguayos trazan una línea de división clara entre gobierno y Estado, así como entre los distintos poderes de Estado. Esto podría tener relevancia a la hora de entender el rol regulatorio asignado al Estado en relación con el cannabis. Cf. Factum Digital, 21/10/16, “Cuando no coinciden la valoración del rumbo del gobierno y de la gestión del gobierno”, en <http://goo.gl/FoLas6>.

¹⁰ Cf. Factum, septiembre de 2016, “El ranking de confianza en instituciones”, en <http://goo.gl/M2AckU>.

¹¹ Cf. Montevideo Portal, 24/05/17, “Encuesta de Radar revela una leve ventaja del Frente Amplio sobre el Partido Nacional”, en <http://goo.gl/8qdaHU>.

¹² Estas dificultades se vieron intensificadas en tiempos recientes por las denuncias de corrupción contra el Vicepresidente de la República, Raúl Sendic, y su eventual renuncia, requerida por sectores del propio Frente Amplio.

¹³ Se trata, en gran medida, de sectores de la “vieja guardia”: funcionarios que iniciaron su activismo en una época en que las izquierdas latinoamericanas trataban a la homosexualidad como una desviación y a la droga como una forma más de la alienación capitalista –“opio del pueblo”– y para quienes estas demandas cons-

tituyen frivolidades posmodernas distractivas de la “contradicción principal”, la de clase. En el caso que nos ocupa, sin embargo, cabe subrayar que fue uno de los integrantes de esa vieja guardia, el entonces Ministro de Defensa Eleuterio Fernández Huidobro, quien convenció al presidente Mujica de liderar la regulación de la marihuana mediante la inclusión de la iniciativa dentro de un paquete de medidas de seguridad ciudadana y lucha contra el narcotráfico.

¹⁴ Según la CEPAL (2015) el índice de Gini pasó de 0,455 en 2002 a 0,379 en 2014.

¹⁵ De ahí las reacciones conservadoras no solamente de los partidos tradicionales sino también dentro del propio Frente Amplio, donde fue liderada por figuras procedentes de la izquierda más ortodoxa.

¹⁶ A lo largo de la última década muchos de estos argumentos, si es que no todos, fueron planteados en la revista argentina THC, también publicada en Uruguay. Cf. <http://www.revistathc.com>.

¹⁷ Ley N°17.016 sobre estupefacientes, disponible en <http://goo.gl/vYZrQZ>.

¹⁸ Cf. Cannabis Magazine, s/f, “Alicia Castilla, presa por cultivar marihuana”, en <http://goo.gl/3XqZdj>.

¹⁹ En el año 2000, a poco de iniciado su gobierno, el último presidente Colorado, Jorge Batlle, había anunciado su intención de promover la legalización del consumo de marihuana, pero luego había retrocedido sobre sus pasos (LR21, 26/08/06).

²⁰ El reclamo partía de la necesidad de contar con estrategias diferenciales para diferentes sustancias –básicamente, “separar la marihuana del resto de las drogas”-, así como de diseñar políticas integrales con un fuerte énfasis en sus aspectos sanitarios y educativos. Señalaba, asimismo, que el consumo más problemático involucraba “drogas legales” (en particular el alcohol) en mucha mayor medida que a la marihuana. En el caso de los socialistas, un argumento importante se centraba en la necesidad de controles estatales sobre la oferta y la calidad de la droga.

²¹ Cf. Diario de Sesiones del Parlamento Uruguayo Número 3874, 21/07/13, disponible en <http://goo.gl/adQe86>. Véase también el registro audiovisual del cierre de la sesión en <http://goo.gl/uoEQrn>.

²² El dato corresponde al Club Cannábico El Piso; véase <http://goo.gl/8UXkwH>. Adicionalmente, a poco de inaugurada la venta de marihuana en farmacias se informó que el 70% de los inscriptos tenía más de 30 años de edad (EO, 19/07/17).

²³ La política “knock out a las drogas”, lanzada por el recién inaugurado gobierno de Vázquez en agosto de 2005, contenía componentes educativos, sanitarios y recreativos, y se centraba en la lucha contra el “consumo problemático” (LR21, 18/08/05).

²⁴ Cf. Universia, 8/05/07, “Derechos y libertades sobre la mesa”, <http://goo.gl/t7vvXY>.

²⁵ Para la última marcha previa a la aprobación de la ley, véase <https://www.youtube.com/watch?v=60Alis-8wLo>. La más reciente tuvo lugar en mayo de 2017 bajo el lema “Si no marchamos, nada se pone en marcha”, y centró su reclamo en la efectiva implementación de la ley (MP, 5/05/17).

²⁶ Planta Tu Planta era una comunidad virtual de cultivadores formada alrededor de 2005; La Placita se había originado en 2006 a partir de un grupo informal que se reunía a fumar y conversar en una plaza del barrio de Buceo; y Prolegal se había constituido en 2006 en reacción contra la detención de un grupo de jóvenes por posesión de plantas. Con un discurso enmarcado en la “nueva agenda de derechos”, esta última derivó rápidamente en la actual Proderechos.

²⁷ Para una definición de concepto de saber experto y ejemplos de los modos en que los movimientos sociales participan de los procesos de elaboración de políticas públicas interactuando con, accediendo a, y desplegando conocimiento experto, véase Orsini y Smith (2010).

²⁸ Cf. Presidencia, 24/08/11, “Debate Nacional sobre Drogas también es parte de la pelea por la integración y la equidad”, en <http://goo.gl/w1d6kE>.

²⁹ Cf. Mapeo de la sociedad civil – Repertorio de organizaciones, en <http://www.mapeosociedadcivil.uy/organizaciones/asociacion-de-estudios-del-cannabis-del-uruguay/>.

³⁰ Véanse en ese sentido las entrevistas con Juan Vaz, vocero de la AECU, en MP, 11/06/15, disponible en <http://goo.gl/9u1b7r>; y con Bruno Calleros, del Movimiento por la Liberación del Cannabis, en LD, 5/05/17, disponible en <http://goo.gl/XHYgDS>. Una vez inaugurados los primeros clubes de autocultivo también abundaron las producciones audiovisuales y apariciones televisivas de representantes de tales asociaciones. Cf. por ejemplo las entrevistas con Gustavo Robaina, de Proderechos, en TNU, el canal público de televisión abierta, disponible en <http://goo.gl/r8iEE8>; y con Julio Rey, de la Federación de Cannabicultores del Uruguay, en el programa de la mañana “Desayunos informales”, disponible en <http://goo.gl/zfJJeR>.

³¹ Cf. OEA (2013) *El problema de las drogas en las Américas*. Washington DC: OEA. Disponible en <http://goo.gl/10Aby>.

³² Véase Cifra, “Marihuana”, 2/09/15, en <http://goo.gl/8663sR>.

³³ El 30% de las leyes aprobadas en el período fueron patrocinadas por múltiples partidos, entre ellos el partido de gobierno, y el 26% fueron iniciadas por legisladores del Partido Nacional. Solo el 7% fueron iniciativa del Partido Colorado; el Partido Independiente no consiguió convertir en ley ninguno de sus proyectos. Cf. Chasqueti (2014).

³⁴ A la inversa, uno solo de los 20 proyectos presentados por múltiples partidos sin el concurso del Frente Amplio logró convertirse en ley, y tan solo 44 de los 483 proyectos presentados por legisladores de alguno de los partidos de oposición acabaron convertidos en leyes. Cf. Chasqueti (2014).

³⁵ Años más tarde, avanzado el proceso de reglamentación y con la marihuana a punto de salir a la venta en farmacias, la proporción se había invertido: las catástrofes anunciadas por los opositores a la iniciativa no se habían producido y el 68% de los uruguayos consideraba al consumo recreativo de marihuana como un derecho y apoyaba la ley (Mendiburo-Seguel et al 2017).

³⁶ Dicho artículo establecía que “el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización, y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación”. Cf. Presidencia, 8/08/12, *Proyecto de ley establece marco normativo que permite regular el mercado de cannabis*, en <http://goo.gl/QgxJkB>.

³⁷ De hecho, desde la aprobación de la ley el evento-insignia del movimiento pro-legalización/autocultivo no es una convocatoria callejera sino –tal como lo define su página web– “un encuentro”, Expo Cannabis. Organizado por Uruguay Siembra, la primera plataforma de información y articulación sobre el cannabis y el cáñamo, el evento se realiza en un predio de exposiciones e incluye charlas, talleres, foros de debate, conferencias de expertos, consultorios de orientación, proyección de documentales, música en vivo, *merchandising*, centros de información y puestos de venta. Al igual que en el proceso de debate público y negociación política que condujo a la aprobación de la Ley 19.172, coexisten en el evento actores estatales tales como la Junta Nacional de Drogas, el IRCCA y la Intendencia Municipal de Montevideo, organizaciones sociales, organizaciones de promoción de la investigación del uso terapéutico del cannabis en enfermedades raras, bancos de semillas, grupos de investigadores, publicaciones periódicas, entidades académicas, empresas privadas y usuarios de todas las edades, emprendedores, activistas y académicos locales e internacionales. Cf. Pousadela y Lissidini (2015).

Referencias bibliográficas

Aguiar, Sebastián y Carlos Muñoz (2007) *Movimientos sociales juveniles en Uruguay. Informe de la situación tipo 2: Movimiento por la legalización del cannabis*, Grupo de Estudios Urbanos y Generacionales (GEUG). Disponible en <http://www.geug.edu.uy>.

Aguiar, Sebastián (2012) “Movimientos sociales juveniles en Uruguay: Situación en las últimas décadas y escenarios prospectivos”, en *RECSO-Revista de Ciencias Sociales* Vol. 3: 28-66. Montevideo: Universidad Católica del Uruguay.

Antía, Florencia, Marcelo Castillo et al. (2013) “La renovación del sistema de protección uruguayo: el desafío de superar la dualización”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 22 (2): 171-194.

Arim, Rodrigo (2016) *La negociación colectiva. Algunas reflexiones para el Uruguay de hoy*, Serie Estudios y Perspectivas No. 21, Montevideo: CEPAL.

Bayce, Rafael (1990) *Drogas, prensa escrita y opinión pública*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.

Buquet, Daniel y Rafael Piñeiro (2014) “La Consolidación de un Nuevo Sistema de Partidos en Uruguay”, en *Revista Debates*, Porto Alegre, Vol. 8, N°1: 127-148.

Bottinelli, Oscar A. (2016a) “El ranking de confianza en instituciones”, en *FACTUM- Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales*, 23 de septiembre. <http://www.factum.uy/encuestas/2016/enc160923.php>.

Bottinelli, Oscar A. (2016b) “Cuando no coinciden la valoración del rumbo y de la gestión del gobierno”, en *FACTUM- Revista de Análisis Político, Opinión Pública y Estudios Sociales*, 21 de octubre. <http://www.factum.uy/analisis/2016/ana161021.php>.

Canzani, Agustín (2016) “El drama electoral de 2014. Una mirada crítica desde la opinión pública”, en GARCÉ, Adolfo y Niki JOHNSON (coordinadores) *Permanencias, transiciones y rupturas. Elecciones en Uruguay 2014/15*. Montevideo: Fin de Siglo.

CEPAL (2015) *Panorama Social 2014*, disponible en http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/4/S1600175_es.pdf.

Chasqueti, Daniel (2014) *Estudio sobre la actividad del Parlamento, 47ª Legislatura*, disponible en <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/2014/09/Chasqueti.pdf>.

Diani, Mario (2015): “Revisando el concepto de movimiento social”, en *Encrucijadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales* N°9:1-16.

Fabbrini, Sergio (2009) *El ascenso del Príncipe democrático. Quién gobierna y cómo se gobiernan las democracias*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Habermas, Jürgen (1996) *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: The MIT Press.

LATINOBARÓMETRO (2015) *Informe 1995-2015*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

Lissidini, Alicia y Eduardo Blasina (2013) “Uruguay en la nueva agenda posmaterialista: ¿hacia una mayor autonomía y disfrute de la vida?”, en <http://www.condistintosacentos.com>.

Lissidini, Alicia (2014) “Uruguay y la persistente identidad frenteamplista”, en *Sin Permiso*, disponible en <http://www.sinpermiso.info/textos/uruguay-y-la-persistente-identidad-frenteamplista>.

Lissidini, Alicia (2016) “Uruguay: derechos y cambio social ¿Un país de izquierda?”, en *Revista Nueva Sociedad* N° 266, noviembre-diciembre, disponible en <http://nuso.org/articulo/uruguay-derechos-y-cambio-social/>.

Luna, Juan Pablo y Fernando Rosenblatt (2012) “¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual”, en <http://www.cieplan.org>.

Lupu, Noam (2015) “Partisanship in Latin America”, en CARLIN, Ryan, Matthew SINGER y Elizabeth ZECHMEISTER (eds.) *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press: 226-245.

Mendiburo-Seguel, Andrés et al (2017) “Attitudes towards drug policies in Latin America: Results from a Latin-American Survey”, en *International Journal of Drug Policy* 41: 8-13.

Müller Sienra, Christian y Guillermo Draper (2017) *Marihuana oficial. Crónica de un experimento uruguayo*. Montevideo: Sudamericana.

Orsini, Michal y Miriam Smith (2010) “Social movements, knowledge and public policy: the case of autism activism in Canada and the US”, en *Critical Policy Studies* 4 (1): 38-57.

Pousadela, Inés y Alicia Lissidini (2015) “Hasta la victoria, siembren!”, en *Revista Anfibia*, UNSAM. Disponible en <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/hasta-la-victoria-siembren/>.

Pousadela, Inés (2016) “Social Mobilization and Political Representation: The Women’s Movement’s Struggle for Legal Abortion in Uruguay”, en *Vóltas* 27 (1): 125-145.

Pousadela, Inés (2017) “Participation and Representation in Uruguay: Challenges for Social Mobilization in a Party-Centered Society”, en ALBALA, Adrián (comp.) *Civil Society and Political Representation in Latin America (2010-2015): Towards a Divorce Between Social Movements and Political Parties?* Springer International: 167-192.

Peters, Guy (1996) “Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo”, en *Gestión y Política Pública* Vol. 4 N°2: 257-276.

Pizzorno, Alessandro (1985) “Sobre la racionalidad de la opción democrática”, en *Los límites de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO, 1985:13-52.

Queirolo, Rosario, Lorena Repetto y Cecilia Rossel (2017) “¿Por qué se reguló la marihuana en Uruguay?”, presentación en el 9° Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Montevideo, 28 de julio.

Rosanvallon, Pierre (2017) “La democracia del siglo XXI”, en *Revista Nueva Sociedad* Mayo-Junio. <http://nuso.org/articulo/la-democracia-del-siglo-xxi/>.

Tilly, Charles y Sidney Tarrow (2015) *Contentious Politics*. Nueva York: Oxford University Press.

Fuentes periodísticas en línea

Agencia EFE (EFE, <http://www.efe.com>), *BBC* (<http://www.bbc.com>), *Brecha* (<http://www.brecha.com.uy>), *Búsqueda* (<http://www.busqueda.com.uy>), *Caras y Caretas CNN en español* (CNN, <http://cnnespanol.cnn.com>), *El Espectador* (EE, <http://www.espectador.com>), *El Observador* (EO, <http://www.elobservador.com.uy>), *El País* (EP, <http://www.elpais.com.uy/>), *El País (España)* (EP-España, <http://www.elpais.com>), *Folha de São Paulo* (FSP, <http://www1.folha.uol.com.br>), *Infobae* (IB, <http://www.infobae.com>), *IPS Noticias* (IPS, <http://ipsnoticias.net>), *La Diaria* (LD, <http://ladiaria.com.uy/>), *La Red 21*, (LR21, <http://www.lr21.com.uy>), *La República* (LR, <http://www.diariolarepublica.net>), *Montevideo Portal* (MP, <http://www.montevideo.com.uy>), *Portal 180* (P180, <http://www.180.com.uy>), *Subrayado* (<http://www.subrayado.com.uy>), *Teledoce* (T12, <http://www.teledoce.com>), *Telesur TV* (TS, <http://www.telesurtv.net>).

Entrevistas

Milton Romani, ex Secretario General de la Junta Nacional de Drogas, 11/12/16

Julio Calzada, ex Secretario General de la Junta Nacional de Drogas, 11/12/16

Eduardo Blasina, director del Museo del Cannabis y de una de las empresas seleccionadas para cultivar marihuana (8/12/16 y 10/11/17)

Conversaciones informales con activistas y expertos en ExpoCannabis 2015 (5 al 7/12, LATU Montevideo) y ExpoCannabis 2016 (10 al 12/12, LATU Montevideo)

Cómo citar este artículo

Lissidini, Alicia e Inés Pousadela (2018) “El experimento uruguayo: Actores políticos y sociales en el proceso de regulación del cannabis”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N°14: 367-392

Aunando Enfoques Teóricos: el Enfoque de Derechos y el Institucionalismo Centrado en Actores

Putting Together Theoretical Approaches:

The Human Rights Approach and Actor-Centered Institutionalism

Gonzalo Olmedo

Licenciado en Historia.
Doctorando en Política y Gobierno.
Universidad Católica
de Córdoba - CONICET
1421576@ucc.edu.ar

Resumen

El siguiente trabajo propone articular paradigmas teóricos disímiles que a la vez provienen de distintas disciplinas para analizar políticas sociales. Concretamente, se intenta incorporar elementos conceptuales del institucionalismo centrado en actores de Scharpf (1997) – que a su vez se vale de elementos y herramientas de la teoría de la acción racional y la teoría de la acción cognitiva de Boudon (2003) – y utilizarlo en el análisis de políticas públicas que recepten, al menos en su diseño, el enfoque de derechos humanos. A tal efecto, se hará un estudio exploratorio de un programa social, el PROGRESAR, el cual cumple las condiciones para ser analizado con el marco de análisis propuesto.

Palabras clave: enfoque de derechos –institucionalismo centrado en actores – PROGRESAR – políticas sociales – inclusión social – juventud –

Abstract

The following essay attempts to construct an articulation between two different theoretical paradigms stemming from diverse disciplines to analyze public policy. Specifically, the article aims to incorporate conceptual elements borrowed from Actor-Centered Institutionalism –which in turn ap-

Fecha de recepción:
18.9.17

Fecha de aceptación:
23.2.18

peals to elements and tools from rational choice theory and Boudon's cognitive action theory (2003) – and apply it to the analysis of human rights-based public policy. For that purpose, an exploratory survey of a social program will be conducted, PROGRESAR, which meets the conditions to be analyzed under the proposed theoretical framework.

Key-words: *Human Rights Approach – Actor-Centered Institutionalism – PROGRESAR – social policies – social inclusion – youth*

Introducción¹

Las políticas públicas pueden ser analizadas desde diferentes marcos de análisis o teorías. Distintas disciplinas dentro de las ciencias sociales se proponen explicar fenómenos de acuerdo a enfoques diferentes que toman mayor o menor relevancia dependiendo, entre otros factores, del momento histórico o del objeto de estudio bajo análisis. En consecuencia, el surgimiento, desarrollo o cambio de las políticas públicas serán mejor o peor explicados de acuerdo a la fortaleza teórica o empírica del marco de análisis adoptado. Desde la ciencia política o la sociología, por ejemplo, el enfoque neoinstitucionalista, en sus distintas variantes, ha tenido cierta prominencia en las últimas décadas en lo que hace al análisis de políticas públicas propiamente dicho. Otras perspectivas más críticas o ligadas al paradigma constructivista, tienden a analizar a la política pública desde el punto de vista del análisis del discurso tanto de decisores como destinatarios, o desde categorías filosóficas que desafían las visiones positivistas y neopositivistas de la verdad y la realidad. Las ciencias jurídicas, en tanto, focalizan su análisis en la interpretación de la norma y si ésta se aboca a ciertos preceptos éticos o procedimentales que toda regulación debería adoptar.

La problemática radica en que si bien estas disciplinas tienen categorías conceptuales comunes y comparten el estudio de un mismo fenómeno social, muchas veces los distintos paradigmas teóricos carecen de articulación entre sí, y los mismos investigadores son reticentes a que una comunicación multidisciplinaria y receptiva entre distintas corrientes teóricas se concrete. Es cierto que en algunos casos la distancia entre ciertas teorías es inconmensurable (Roth Deubel, 2008), y tanto metodológica como epistemológicamente esta articulación resulta imposible. Pero sí existen casos en los que ciertos elementos o categorías teóricas pueden ser tomadas prestadas y aplicadas a objetos de estudio distintos. O incluso utilizar parte de un enfoque proveniente de otra disciplina para proveer de mayor poder explicativo a cierto fenómeno social.

Esta comunicación entre paradigmas disímiles se ha producido de manera continua y en distintos grados, como es el caso del constructivismo, que se nutre de los aportes de la filosofía pos-estructuralista de Foucault y de la teoría crítica de Habermas, para analizar las políticas públicas desde el ángulo del análisis del discurso (Roth Deubel, 2008). Algo similar sucede entre disciplinas sociales con objetos de estudios distintos, como la economía, la sociología y la ciencia política, donde desde miradas epistemológicas diferentes, logran explicar un determinado fenómeno social de manera unánime y coherente. Nuestra propuesta, siguiendo a Cairney (2013),² plantea algo similar: tomar algunas categorías conceptuales de marcos de análisis disímiles pero pasibles de ser complementarios entre sí, y aplicarlas a un determinado objeto de estudio desde una mirada multidisciplinaria.

En particular, la propuesta consiste en tomar elementos conceptuales del institucionalismo centrado en actores de Scharpf (1997) –que a su vez se vale de elementos y herramientas de la teoría de la acción racional y la teoría de la acción cognitiva de Boudon (2003) – y utilizarlo en el análisis de políticas públicas que recepten, al menos en su diseño, el enfoque de derechos humanos.

En la siguiente sección se discutirá en qué consiste el institucionalismo de Scharpf y cuáles son los elementos de su propuesta teórica que más útiles resultan para el análisis de políticas sociales en clave de derechos. También se hará una breve descripción sobre en qué consiste este enfoque. Posteriormente, se hará un breve análisis del tipo de políticas que por definición han adoptado el enfoque de derechos humanos: las transferencias monetarias condicionadas (TMC). A tal efecto, se hará un estudio exploratorio de un programa social, el PROGRESAR, el cual cumple las condiciones para ser analizado con el marco de análisis propuesto. El artículo concluye con algunas reflexiones finales.

El Marco de Análisis: Políticas con Enfoque de Derechos analizados desde el Institucionalismo Centrado en Actores

La razón principal que nos lleva a cierta heterodoxia epistemológica es que numerosas políticas sociales, en especial aquellas orientadas a combatir la pobreza, contienen un lenguaje de derechos. Por otro lado, los análisis econométricos o los estudios de impacto, no contemplan los principios esgrimidos desde el enfoque y tienden a reducir los resultados obtenidos a datos. Si bien se han concretado importantes avances en el análisis de las políticas públicas desde las ciencias jurídicas, la metodología misma de esta disciplina previene, al menos *prima facie*, producir herramientas que superen la mera descripción y permitan explicar ciertos efectos o resultados de la política. Así, al combinar la ciencia política con ciertos rasgos de las ciencias jurídicas, podemos utilizar las categorías conceptuales presentes en ciertos enfoques dentro de estas disciplinas, para luego proveer de un marco explicativo más rico del fenómeno en cuestión.

A modo de ejemplo, tomamos al programa de transferencias monetarias condicionadas PROGRESAR que contiene, tanto en la norma como en la retórica del programa, el lenguaje de derechos humanos. El enfoque de derechos se nutre de varios principios provenientes del sistema internacional de derechos humanos para contrastar y determinar en qué medida cierta política se acerca a estos valores. Así, la gran mayoría de los análisis de políticas públicas que practica este enfoque se centra en indagar si el programa comulga con principios del mismo, o en qué manera el programa implementa los valores propuestos en su normativa. En la mayoría de los casos, estos análisis concluyen que existe un déficit de derechos que perjudica indefectiblemente a los destinatarios y que la política no cumple con el enunciado ni los objetivos de la norma (Abramovich 2006; Abramovich y Courtis 2006; Abramovich y Pautassi 2006; Jiménez Benítez 2007; Arcidiácono 2011; Etchichury y Álvarez 2015; Olmedo 2016). Tales análisis son sumamente valiosos ya que, por un lado, nos proveen de un modelo ideal que toda política social debería seguir, y por el otro, marcan un límite a los decisores de la política para prevenir el abuso retórico de un lenguaje en clave de derechos que sin duda genera deferencia en ámbitos sociales y académicos.

Pero para entender más a fondo la política y proveerle de mayor poder de explicación, es necesario ahondar en las causas de por qué, por ejemplo, una política social adopta (o no) para su diseño el lenguaje de derechos,³ o el contexto histórico de los decisores políticos para ampararse en tal o cual enfoque. Tal vez más importante aún es saber por qué, a pesar de las probables buenas intenciones de los actores políticos, los destinatarios no logran ser sujetos de derechos plenos. Para dar respuesta a tales interrogantes, consideramos necesario complementar el enfoque de derechos con un marco de análisis más explicativo como lo es el institucionalismo centrado en actores de Fritz Scharpf.

El Institucionalismo Centrado en Actores

La política pública es el resultado, entre otros elementos, de un diálogo entre distintos actores de la sociedad, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Cada política pública se desarrolla dentro de un marco institucional que delimita las esferas de acción, interpelando actores y condicionando su comportamiento. Repetto (2009) define al marco institucional como “los modos en que se agregan o desagregan intereses, se procesan los conflictos, se negocian intercambios de recursos y percepciones del mundo, ... constreñidos por un tejido de mecanismos históricamente conformados” (pág. 143). El nuevo institucionalismo, con sus diversas y ricas variantes, nos ayuda a comprender la realidad social al otorgarle nuevamente un rol elevado a las instituciones de diversos tipos, pero a la vez reconociendo el rol de los actores individuales y colectivos (con sus decisiones y preferencias) tanto en la formación misma de las instituciones cuanto en las transformaciones que éstas experimentan. Todas sus variantes asumen a las instituciones como conjuntos de reglas e incentivos que condicionan la racionalidad de los actores (individuales y colectivos), estableciendo un espacio político donde éstos pueden interactuar (Peters 2003).

Más precisamente, las instituciones constriñen o corrompen la conducta humana; es decir, inducen a la realización de ciertos comportamientos y no otros (Immergut 1998).

Teniendo en cuenta el riesgo de caer en un exceso de simplificación, dividiremos a la teoría institucionalista en dos grandes corrientes: el institucionalismo histórico (IH) y el institucionalismo de la elección racional (IER).⁴ En el primero, el papel central lo cumplen las instituciones, que son definidas como “los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la comunidad política”⁵ (Hall and Taylor 1996:6). Así, estas reglas institucionales afectan el comportamiento de los actores generando efectos sobre las políticas, proveyendo distintos grados de certidumbre acerca del comportamiento presente y futuro de los otros actores. Para esta corriente, la formación de la institución es decisiva ya que esas reglas originales perdurarán (a pesar que se flexibilicen, otra característica de este enfoque) y moldearán las posteriores políticas que se sigan.

En el institucionalismo de la elección racional, en cambio, individuo ocupa el centro de la escena y actúa racionalmente para obtener un beneficio personal. En esta corriente, las instituciones funcionan como conjuntos de reglas que moldean la conducta individual, pero los individuos reaccionan racionalmente ante los incentivos y restricciones generados por estas reglas (Peters 2003). Algunos teóricos del institucionalismo de la elección racional consideran a las estructuras formales como medios para satisfacer el fin de los individuos: la maximización de sus beneficios individuales⁶. En tanto, el origen de las instituciones está fundamentado en que éstas reducen los costos de transacción. Las instituciones surgen así con el fin de otorgar mayor previsibilidad a los actores.

A pesar de haber recibido varias críticas, entre ellas el hecho de ser un modelo de tipo deductivo, la incapacidad de falsear hipótesis en el sentido popperiano y el exceso de confianza en demasiados supuestos simplificadores (y poco realistas) para su correcta aplicación, existen aquellos que consideran que estas debilidades son, en efecto, “liberalizadoras”. Estos límites permiten al investigador, entre otras cosas, producir resultados y conclusiones más contundentes (Shepsle 2005). Así y todo, desde sus comienzos, el IER ha sufrido un gran escrutinio desde sus propios defensores, dando respuestas a muchas de las críticas antes mencionadas. Una de las respuestas más elaboradas es la concepción de *bounded rationality* (racionalidad limitada).

La racionalidad limitada puede ser definida como los casos en que la racionalidad falla y, en consecuencia, existe un desajuste entre el entorno que rodea la toma de decisiones y las opciones de quien toma las decisiones (Jones 1999). El pionero de este enfoque es Herbert Simon (1957), quien sugiere que los seres humanos somos “aproximadamente” racionales. La idea es que los actores toman decisiones que son satisfactorias, pero no necesariamente óptimas. Así, los actores racionales carecen de suficiente información para

tomar decisiones maximizadoras debido a varias razones: la maleabilidad del problema a resolver, el tiempo disponible para tomar la decisión y la capacidad cognitiva del agente tomando la decisión. Por su parte, Boudon (2003) en su “teoría de la acción cognitiva” sugiere que hay que ir más allá del concepto de racionalidad desarrollada por el IER clásico, clasificando a la racionalidad en dos tipos: la racionalidad evaluativa o axiológica y la racionalidad cognitiva. Esta última no debe, según el autor, reducirse a su forma descriptiva, sino que debe ser complementada por la primera. En consecuencia, al concepto de racionalidad de Simon, donde los individuos no toman el camino óptimo sino el satisfactorio, se le suma la noción de Boudon, donde si bien los objetivos de los actores tienden hacia un fin determinado –en congruencia con los postulados de la elección racional–, éstos no necesariamente deben ser instrumentales (racionalidad evaluativa). Esto le otorga al IER mayor flexibilidad, proveyendo mayor importancia al entorno y la (in)capacidad cognitiva del actor, acercándolo más con los otros institucionalismos antes descritos. Scharpf (1997) tomará nota de algunos de estos conceptos y los articulará, junto a la teoría de los juegos, a su propio enfoque: el institucionalismo centrado en actores.

Para Shepsle (2005), las instituciones son las formas de hacer las cosas de manera equilibrada. En otras palabras, si para esta corriente las instituciones son identificadas como las reglas del juego (North 1990; Ostrom 1986), cuando las reglas no son respetadas –es decir, cuando no están en equilibrio– la institución es considerada frágil. Esta idea toma mayor relevancia cuando incorporamos en el *mix* a la teoría de los juegos, a la que Scharpf (1989, 1990, 1991, 1997) suscribe y utiliza como herramienta explicativa para comprender los efectos que surgen de la interacción entre actores (ya sean individuales o colectivos). El objetivo final de su enfoque es aplicar la teoría de los juegos a la investigación empírica (en un intento de mezclar el neoinstitucionalismo con la teoría de los juegos) para explicar fenómenos sociales. Ante esta sinergia, el concepto de institución de Scharpf (1997) es más amplio, al considerarla como sistemas de reglas (tanto formales o legales como sociales)⁷ que estructuran cursos de acción que los actores pueden elegir.

El eclecticismo en el modelo de Scharpf se manifiesta no sólo en la adopción del concepto de racionalidad limitada o el tomar prestado la teoría de los juegos de la matemática, sino también al considerar importante tomar en cuenta supuestos normativos para determinar si una política es buena o no (más allá de si es exitosa o es un fracaso)⁸. Esto es relevante en nuestra línea de investigación ya que indagaremos las razones que llevan a los gobiernos a adoptar, por ejemplo, el enfoque de derechos o a los actores a tomar decisiones que afectan (o no) la completa recepción del enfoque de derechos en sus políticas públicas.

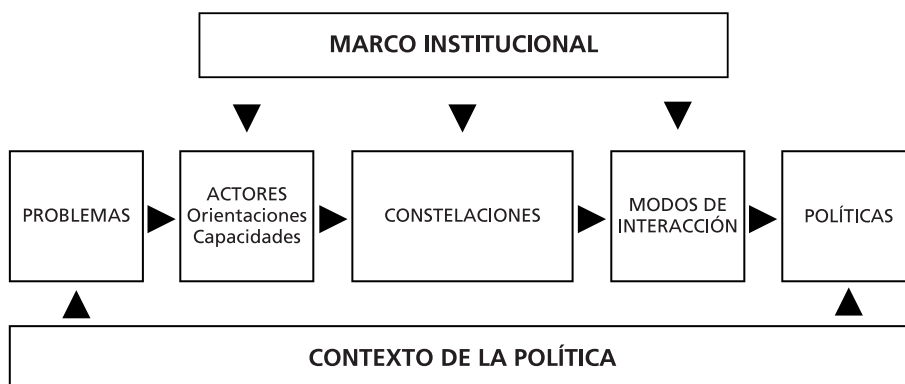
Asimismo, Scharpf (1997) utilizará la narrativa en aquellos casos en que los modelos analíticos no estén disponibles. Más precisamente, se trata de confeccionar una “pequeña lista de módulos explicativos más integrados y situados históricamente para intentar

capturar la lógica característica de las interacciones de políticas empíricamente observables en contextos institucionales del mundo real” (32).⁹ En consecuencia, haremos uso de la historia para mejor comprender el contexto institucional en el que se desarrollan los procesos de decisión.¹⁰ Aquí también el enfoque de derechos es digno de analizar, ya que es parte del contexto histórico en el cual se desarrollan las políticas públicas bajo análisis. Es así como se pretende desarrollar una perspectiva integradora entre el actor y la estructura: el enfoque de redes de políticas públicas (*policy networks*).

Dentro de las redes de políticas públicas, bajo el análisis de la gobernanza (*governance*), se encuentra el institucionalismo centrado en actores desarrollado por Scharpf. En este esquema, los fenómenos sociales deben ser explicados como el resultado de actores que poseen intenciones, pero estas interacciones están estructuradas, y sus efectos moldeados por las características de los contextos institucionales en los que éstos ocurren (Scharpf 1997). Las instituciones afectan no sólo las percepciones, preferencias y capacidades que tienen los actores, sino también las formas en que éstos interactúan (Zurbriggen 2006). Aunque las instituciones condicionan el comportamiento de los actores no lo determinan, ya que éstos poseen un amplio margen de decisión. Las instituciones funcionan, en consecuencia, como una forma de obtener previsibilidad, proveyendo de una invaluable fuente de información para el decisor, especialmente en relación a la conducta de los otros actores en una determinada arena política.

A partir de lo expresado anteriormente, Scharpf (2007) plantea un modelo que incorpora una serie de categorías analíticas teniendo en cuenta los conceptos de actor e institución. El autor propone la lógica situacional en la que “cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales (*institucional settings*) que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción” (Zurbriggen 2006:10).¹¹ Cabe recordar que se está en busca de un enfoque o, más bien, de una teoría de rango o alcance medio cuya aplicación está limitada a un espacio y tiempo determinado y que provea los lineamientos para la búsqueda de explicaciones. Las categorías desarrolladas hasta aquí con sus respectivas relaciones entre sí se encuentran resumidas en el cuadro siguiente:

El Enfoque de Derechos Humanos



Fuente: Scharpf (1997)

Con esta perspectiva de las políticas públicas, incorporamos el enfoque de derechos. Este enfoque se centra en dos dimensiones: por un lado, reafirmar la importancia del principio de interdependencia que existe entre los derechos, es decir, cómo los derechos políticos y civiles están interrelacionados y dependen de los derechos económicos, políticos y sociales para su plena realización; y por el otro, asignar al estado un rol positivo como garante de derechos positivos hacia los ciudadanos.

El desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y su incidencia en los sistemas jurídicos nacionales han impulsado una evolución del derecho hacia una función no sólo de limitar a los estados en la comisión de violaciones, sino también de promocionar, proteger y ser responsables de la plena realización de los derechos humanos. Se busca asegurar el cumplimiento de esta función a través de mecanismos públicos (Poder Judicial, Defensoría del Pueblo) o privados (ONGs) de responsabilidad o de garantías (Abramovich 2006). Estos mecanismos institucionales y sociales limitan algunas acciones del estado a la vez que tutelan otras, facilitando la aplicación de principios de políticas públicas que respeten el reconocimiento de la integridad de los derechos humanos y su acceso a los sectores excluidos.

Desde esta perspectiva, no es correcta la concepción que considera a los derechos de primera generación como libertades negativas, mientras que los de segunda y tercera generación establecen libertades positivas. Tanto los derechos políticos y civiles como los económicos, sociales y culturales establecen obligaciones positivas y negativas, articuladas entre sí. Por ello, mejor que una categorización taxativa de derechos, Abramovich prefiere una conceptualización basada en un *continuum* de derechos (Abramovich 2004, 2006; Abramovich y Pautassi 2006), donde no se trata del tipo de derecho sino del peso simbólico que cada uno de estos tiene en cuanto a obligaciones positivas o negativas por parte del estado.

Existe un creciente consenso en América Latina de pensar a las políticas públicas, especialmente las políticas sociales, como obligaciones estatales para hacer efectivo el cumplimiento de los derechos humanos (Abramovich y Pautassi, 2006). Bajo este esquema, se intenta dejar atrás la idea de las políticas públicas como paliativas de las “externalidades” del mercado, donde un grupo reducido de ciudadanos (aquellos que no sintieron los beneficios del llamado “efecto derrame”) son meros beneficiarios de planes sociales focalizados. En cambio, un enfoque de derechos considera a las personas como titulares plenos de derecho o mejor, “sujetos de derecho”. Es decir, se considera que “el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocer que son titulares de derechos que obligan al estado” (Abramovich y Pautassi 2006:17). Podríamos definir al enfoque de derechos como la traducción de las normas y principios internacionales de derechos humanos en acciones de política pública particulares. No se trata de cumplir mandatos morales o políticos, sino de imponerle al estado obligaciones jurídicas y exigibles tomando como paradigma los tratados de derechos humanos.

Numerosos autores y organismos dan cuenta de disfuncionalidades que pueden generarse en el proceso de políticas sociales, como por caso la baja calidad de los servicios prestados, como consecuencia de invertir en la demanda y no en la oferta (Cacace y Albornoz 2012). Si el aumento de la demanda por estos servicios no va de la mano del aumento en la oferta, puede comprometerse la calidad global de la atención. Zibecchi (2008) ejemplifica este problema al mencionar que en contextos de extrema pobreza y marginalidad, la escuela sirve de lugar de contención social. Así, la política asistencial recarga de trabajo a la burocracia educativa y deteriora el oficio de enseñar. Por su parte, Pautassi (2013) explica que esos efectos devienen de la falta de articulación de las TMC con otras políticas públicas activas. La autora explica que las TMC se convierten en mega herramientas de política social que a pesar de respaldarse en un enfoque de derechos, no han logrado instalar una acción suficientemente inclusiva y sustentable de la protección social y de la seguridad social.

Este enfoque tiene como objetivo principal servir de guía y orientar la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para que éstas incorporen principios directrices que no violen los derechos humanos. Esto es, dotar a las políticas de desarrollo de una conceptualización de principios aplicables jurídicamente. El enfoque de derechos sirve, así, como un marco conceptual que contempla los principios o estándares que toda política pública debe seguir. Algunos de estos principios son *universalidad, igualdad (y no discriminación), justiciabilidad, canales de diálogo, capacidades estatales, progresividad, participación y razonabilidad* (GTPSS, 2015). La evidencia nos muestra que muchos programas enmarcados bajo este enfoque incluyen los principios antes descritos en el proceso de diseño de la política. Sin embargo, la falla se produce en el momento de implementación de la política en cuestión.

Las TMC y el PROGRESAR

Hacia fines de 1990, pero con mayor fuerza en el presente siglo,¹² los gobiernos de América Latina implementaron una variedad de programas sociales llamados de TMC. Esto se debe, en parte, al giro de la región hacia una “nueva izquierda”, la que por un lado adopta políticas pro mercado, y por el otro, dirige sus recursos fiscales hacia un incremento significativo del gasto social. Coadyuvan en su momento una bonanza financiera asociada al precio de las materias primas y un crecimiento sostenido de las economías en desarrollo.

Los TMC son mecanismos de transferencia de recursos hacia los sectores en condiciones de exclusión (social, económica, cultural) a cambio de que la población incluida como beneficiaria siga un curso de acción específico (Bastagli 2009). Dichos programas han tenido entre sus principales objetivos el apoyo a las familias para mejorar sus condiciones de vida y la inversión en capital humano en materia de salud y educación. Se caracterizan por incorporar el lenguaje de derechos humanos, establecer condicionalidades y otros elementos modernizantes que los diferencia de sus antecesores. Concretamente, estas transferencias otorgan un beneficio económico en forma de efectivo a los destinatarios y éstos, como contrapartida, satisfacen una serie de condiciones que tienen como objetivo, en el corto plazo, reducir la pobreza, y en el largo, intentar eliminar la pobreza inter-generacional (Cacace y Albornoz 2012). Los programas TMC se enfocan en resolver problemas crecientes como la desocupación y la pobreza, y más específicamente, el acceso y la deserción escolar (muchas veces ligadas al trabajo infantil).¹³ En Latinoamérica, gobiernos de distintos signos políticos han implementado este tipo de políticas sociales; en muchos casos (como fue el caso del Programa Nacional de Becas Estudiantiles -PNBE- en Argentina), el diseño y la evaluación de estas políticas ha estado a cargo de los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial.

Los programas de TMC han sido incorporados por la gran mayoría de los países de la región como la principal forma de política social para enfrentar la pobreza estructural, con la particularidad –entre otros aspectos- de asegurar un nivel básico de ingresos monetarios que promueve la autonomía del sujeto. En la literatura especializada se encuentran tres razones que explicarían la difusión de estos programas: tienen un costo presupuestario relativamente bajo (menos del 1% del PBI en la mayoría de los casos); registran logros en la reducción de la pobreza, la desigualdad y la vulnerabilidad relativa; se observan progresos en los índices de educación y salud de los destinatarios (Cacace y Albornoz, 2012).

Existe un amplio repertorio de literatura académica que analiza la temática de las TMC. Los organismos internacionales de crédito, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo, analizan estas políticas desde la estructura de los programas midiendo desde la justificación económica para la implementación de las TMC hasta el tipo de condicionalidades o el diseño y ejecución de éstos en los países en desarrollo

(Rodríguez Enríquez 2011). El objetivo principal de estos organismos es proveer de soluciones y recomendaciones para aquellos países que deseen implementarlos.

Existe, a su vez, una vasta literatura por parte de organismos gubernamentales y trabajos académicos abocada al estudio de impacto de estos planes. Desde esta perspectiva, se evalúan las transferencias condicionadas como instrumentos de disminución de la pobreza (Villatoro 2007; Fiszbein y Schady 2009), o como medios de reducción del ausentismo escolar y el índice de repitentes (Rawlings y Rubio 2003; Barrientos y Villa 2014). Algunos de estos autores también han medido la incidencia en la diversidad en el consumo de productos de primera necesidad (Rawlings y Rubio 2003; Fiszbein y Schady 2009), como así también en los índices de desigualdad (López-Calva y Lustig 2010; Levy y Schady 2013) y el trabajo infantil (Rosas 2007). Emparentado con esta modalidad de la política social, Hornes (2012) evalúa cómo el dinero recibido de las TMC ha operado en los procesos de sociabilidad económica; de este modo, los destinatarios no son vistos como receptores de planes sociales sino como agentes económicos activos.

En Argentina, Pautassi (2009), Abramovich (2006) y Arcidiácono (2008) han estudiado las TMC en función del enfoque de derechos y su aporte a las políticas públicas para enfrentar la pobreza. Asimismo, han trabajado la institucionalidad de las políticas sociales en las que se insertan estos programas. Más recientemente, Etchichury y Álvarez (2015) han analizado distintas políticas públicas nacionales bajo este enfoque, entre ellas el programa SUMAR, el Conectar Igualdad y el PROCREAR, utilizando un método jurídico-normativo.

El programa PROGRESAR

En Argentina, los TMC empiezan a implementarse de la forma antes descrita en 1996 a través del Programa Nacional de Becas Estudiantiles (PNBE), cuyo objetivo primario era la reinserción escolar -y no así la retención escolar- (Rosas, 2007). Varios programas sociales le siguen al PNBE, como el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (2002), el Plan Familias para la Inclusión Social (2006) y la Asignación Universal por Hijo (2009), aunque el fin de éstos no sólo fue incrementar el capital humano, sino también disminuir la pobreza y la marginalidad. En los dos últimos planes, el estado argentino intentó sustituir la concepción de las personas como beneficiarios pasivos de la política social a sujetos o ciudadanos portadores de derechos (CELS 2007). En 2014 se instituyó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina o PROGRESAR (Dec. 84/2014), que distribuye un estipendio mensual destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años que ni estudian ni trabajan. El antecesor de éste es el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, que según el Decreto 84/2014, debe complementar al PROGRESAR. De acuerdo a ese decreto, el PROGRESAR tiene como objetivo

Generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitan capacitar a los jóvenes entre DIECIOCHO (18) y VEINTICUATRO

(24) años de edad inclusive con el objeto de finalizar la escolaridad obligatoria, iniciar o facilitar la continuidad de una educación superior y realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo. (Decreto N° 84/2014:2).

Similar a otros programas, PROGRESAR se orienta a incrementar el capital humano de los beneficiarios con el fin de contribuir a su inserción en el mundo laboral y mejorar su capacidad de generar ingresos. El PROGRESAR es una suerte de continuación de la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) en poblaciones igualmente vulnerables, ya que incorpora a la población que deja de ser cubierta cuando llega a los dieciocho años de edad. Asimismo, se suma a otros programas vigentes de TMC, “expandiendo el sistema de transferencias directas orientadas a sostener los ingresos de las familias con jóvenes hasta 24 años a cargo” (Marzonetto y Aguirre 2014:12), en hogares con ingresos inferiores a tres salarios mínimos, vitales y móviles (SMVM). El programa tuvo como destinatarios a un universo de hasta 1,5 millones de jóvenes entre 18 y 24 años, es decir el 30% de los 4 millones de jóvenes en ese rango etario (Mazzola 2014). A su vez, la política significa una inversión inicial correspondiente al 0,3% del PBI y hasta enero de 2018 estaba financiada por el Tesoro Nacional.¹⁴

El 30 de enero de 2018, a través del Decreto 90/2018 (modificatorio del Decreto N° 84/2014), el gobierno nacional relanzó el PROGRESAR, que pasó a llamarse Becas PROGRESAR. El nuevo programa mantiene los requisitos de acceso de su antecesor y su carácter universal. Por otro lado, los montos se actualizan y en algunos casos aumentan en términos reales, pero también lo hacen las exigencias para continuar siendo beneficiario. Por ejemplo, para mantener el beneficio, los estudiantes de la escuela secundaria deberán pasar de año, mientras que los alumnos terciarios y universitarios deberán aprobar la mitad más una de las materias del programa de estudios. Quienes logren aprobar todas las materias con un promedio de 8 o superior, pueden acceder a un premio a la excelencia a final del curso lectivo cuyo pago duplica el valor de la beca total anual.

Otro de los cambios relevantes es que el PROGRESAR pasa a la órbita del Ministerio de Educación (Decreto 90/2018). En principio, este cambio corresponde a dos razones principalmente. Por un lado, que los centros educativos puedan cruzar datos con el ministerio y hacer un seguimiento detallado del destinatario, es decir, que las escuelas y universidades estén al tanto de la condición de becario de sus alumnos. Por otro lado, se consolidan las becas universitarias existentes con el PROGRESAR, proveyendo distintas escalas de beneficios monetarios de acuerdo al nivel educativo que esté cursando el destinatario y privilegiando áreas o carreras que se consideren estratégicas, entre ellas las ingenierías, las Ciencias Exactas y Enfermería.

Aplicación del Marco de Análisis al PROGRESAR

El marco institucional. En la perspectiva analítica de Scharpf (1997), el marco institucional determina las reglas del juego, lo que hace más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción (Zurbriggen 2006). Es decir, son un elemento fundamental para entender los modos de interacción que se dan entre los actores, ya que limitan su accionar y los resultados deseables.

La Argentina posee un sistema presidencialista, donde gran parte del poder político recae en el Poder Ejecutivo. A su vez, la Constitución Nacional, a partir de la reforma de 1994, mediante el art. 75, inc. 22 incorpora y dota de rango constitucional a los Tratados Internacionales de Derechos Humanos. Esto significa no sólo que estos tratados tienen una jerarquía superior a las leyes, sino que el espíritu de las leyes debe coincidir con los principios vigentes en tales tratados.

Asimismo, la elaboración e implementación de las políticas sociales están a cargo del Poder Ejecutivo Nacional. A partir de la implementación de la AUH mediante Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), se sentó el precedente para la sanción de futuras políticas sociales saltando al Congreso de la Nación y valiéndose de los fondos de la Administración Nacional de Seguridad Social para solventar este tipo de políticas. Este procedimiento se alteró, en parte, a partir de la sanción de la ley de movilidad de la AUH en 2015¹⁵. Esta libertad de acción presupuestaria es facilitada también por la Ley de Emergencia Económica (Ley 25.561), sancionada en enero de 2002 y renovada hasta la fecha, que permite al Jefe de Gabinete reasignar recursos y partidas presupuestarias.

Se puede advertir cierta fragilidad en implementar políticas públicas por decreto (al no darse el debate en el Parlamento) así como también la falta de articulación de la política con otras políticas públicas relacionadas a la terminalidad educativa o la capacitación laboral, ya que sin el acompañamiento presupuestario y organizacional que un incremento masivo de la demanda de esos servicios supone, la calidad de los servicios prestados tendería a bajar. Este déficit de capacidades estatales, tanto desde el punto de vista administrativo cuanto en lo que respecta al financiamiento, supone un retroceso de la recepción de los principios del enfoque de derechos para con los beneficiarios.

Contexto de la política. El contexto o entorno tiene que ver con lo externo o macro que sucede en torno a la política. Es el contexto el que ayuda a orientar a los actores a saber cuándo y cómo actuar, proporcionando información sobre las demandas presentes y facilitando la imposición de determinados temas en la agenda, los cuales son pasibles de ser tomados por la pluralidad de actores que interactúan con la política.

Como se mencionó anteriormente, desde hace más de dos décadas la gran parte de las políticas sociales en Argentina han tomado la forma de transferencias condicionadas y han sido más o menos focalizadas, lo que a su vez alimenta la trampa de la informalidad y la pobreza (Lo Vuolo, Barbeito et. al. 2004). Esto se traduce en desincentivos de los beneficiarios para dejar de percibir la ayuda estatal. Ante la repetida queja de la focalización, los organismos internacionales de crédito aportaron una versión mejorada de los programas, haciéndolos más universales, disminuyendo los requisitos de ingreso e incorporando un lenguaje de derechos humanos en el diseño de los mismos.

Durante ese mismo periodo, el gobierno nacional adscribió a una política activa a favor de la reivindicación de los derechos humanos, tanto en cuanto a crímenes pasados de lesa humanidad, como a la incorporación del lenguaje de derechos en las normas y en la retórica del discurso político. No resulta casual entonces que leyes, decretos y resoluciones ministeriales encuentren en su contenido el lenguaje de derechos humanos.

Existía una necesidad latente de reconocer la problemática de los jóvenes que ni estudian ni están empleados en la Argentina.¹⁶ El grupo que más sufre esta problemática son aquellos jóvenes entre 18 y 24 años que pertenecen al quintil más bajo de ingresos (Marzonetto y Aguirre, 2014). Es en este grupo etario donde es más notable la alta desocupación y la precariedad laboral. Pero los problemas son más profundos aún: existe un desajuste entre las competencias adquiridas en la escuela secundaria y la arquitectura institucional del mercado de trabajo. Es por ello que son más propensos a “encontrar empleo de baja calificación, normalmente asociado a sectores informales, con baja competitividad y pocas expectativas de desarrollo futuro” (Marzonetto y Aguirre 2014:10).

El PROGRESAR nace en este contexto, buscando proveer de cobertura social a una población desprovista de protección luego de cumplidos los 18 años. De esta manera se intenta hacer frente a la problemática de la desocupación y la deserción mediante un estipendio mensual que incentive a los jóvenes a retomar los estudios o terminarlos mediante condicionalidades de cursado, asistencia y chequeos médicos anuales. No queda claro, sin embargo, cómo se lograrán los objetivos de inserción laboral y terminalidad educativa teniendo en cuenta las deficiencias en capacidades estatales¹⁷ así como así también las problemáticas educativas antes mencionadas.

Problema. Toda política pública nace como respuesta a un problema determinado que pretende resolver. En el caso de los *Ni-Ni*, organizaciones no gubernamentales, investigadores y gobiernos identifican a este grupo de personas como aquellos jóvenes entre 18-24 años¹⁸ que se encuentran fuera del sistema educativo y que no tienen empleo y lo están buscando (activos), o que no tienen empleo ni lo buscan (inactivos). Las razones por las que se da este fenómeno y por el cual algún joven sería considerado parte de la clasificación Ni-Ni son varias, entre las que se pueden incluir: la deserción escolar debido a la baja calidad educativa

que no asegura empleos de calidad; el ejercicio de tareas de cuidado y domésticas que no son remuneradas ni consideradas trabajo formal; el empleo temprano y precario, pero informal, temporario y muchas veces no remunerado; la estructura general del mercado de trabajo que demanda ciertas calificaciones que son inasibles para muchos jóvenes, en especial aquellos en condición de vulnerabilidad; los problemas endémicos ligados al déficit de infraestructura social que no logran “incluir” debidamente a los destinatarios de la política; los problemas de capacidades estatales, específicamente los que hacen al financiamiento de la política.

Ante la situación descrita, el gobierno nacional propuso dar soluciones mediante un programa de transferencias condicionadas que promueva la continuidad escolar y/o el mejoramiento de las calificaciones de los jóvenes a la hora de ingresar al mercado laboral. Ya se señaló que estos objetivos parecieran difíciles de cumplir si sólo se incentiva la demanda y no la oferta en infraestructura social, o no se soluciona la falta de articulación con otros programas tanto a nivel nacional como provincial. Es decir, cumplir con los objetivos del programa demandaría inversión en otros programas paralelos, como por ejemplo el programa “Creciendo Juntos”, abocado al cuidado de menores en Argentina, o el plan FINES, diseñado para lograr la terminalidad educativa, que dejó de existir en 2016¹⁹.

Actores, constelaciones y modos de interacción. Cada actor posee percepciones, preferencias y capacidades. Pero resulta poco probable que un actor o grupo de actores logre decisiones de política pública sólo basados en las percepciones y preferencias y mediante el uso de sus capacidades. Es por ello que es importante tener en cuenta la constelación en la que distintos actores intervienen en las interacciones de política pública. Las constelaciones incluyen a los actores, sus estrategias, los posibles resultados de estas estrategias y las preferencias de los actores ante estos resultados. Los modos de interacción denotan las formas específicas de acción en las que actores actúan en determinadas constelaciones situadas en ciertos marcos institucionales (Scharpf, 1997).²⁰

Determinados el contexto de la política, el problema y el marco institucional, podemos avanzar en identificar los elementos que restan. Empero, es necesario precisar que en el caso del PROGRESAR no es posible explicar los resultados de una política mediante la teoría de los juegos *à la* Scharpf porque no existen realmente puntos de conflicto entre los actores que sean claramente identificables, como el autor indica en el caso de gremios y gobiernos. Ante la ausencia de conflicto identificable, resulta también problemático identificar las estrategias y preferencias de los actores en juego, especialmente cuando nos referimos a los beneficiarios. Al parecer, en este caso se trata más bien de un grupo de actores (el gobierno nacional) que condiciona el comportamiento de destinatarios mediante una política pública determinada. El PROGRESAR proviene de una decisión unilateral del ejecutivo nacional. Si bien había una necesidad latente de incluir a un grupo social previamente excluido, y que por razones de edad ya no gozaba de beneficios, no existieron grupos de presión, ni manifestaciones públicas, ni tampoco un llamado de algún sector

de la sociedad para implementar una política de esta índole. Más bien, pareciera ser que la decisión política de implementar el programa, cual como ocurrió con crisis anteriores, se produjo como forma de amortizar la devaluación producida meses antes.²¹

Mediante el uso del recurso del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) el gobierno evitó la intermediación del Congreso, legislando y ejecutando a la vez, y conectando en forma directa al decisor de la política con el destinatario. Es así que a un grupo que previamente no había sido interpelado se le otorga rango de actor social, aunque su atomización y la falta de identidad como actor social le previene la capacidad de hacer valer este nuevo derecho de manera efectiva, ya sea mediante la protesta social o recurriendo a la justicia. El hecho de que la prestación no se haya actualizado en casi dos años da cuenta de esto. A su vez, un marco institucional endeble afecta contra la sostenibilidad del programa, dinamitando la posibilidad de que estos derechos se asimilen con el correr del tiempo. Al depender del Poder Ejecutivo Nacional, se corre el riesgo de que un gobierno con distintos objetivos políticos pueda desfinanciar o fragmentar el programa, como efectivamente ocurrió a partir de 2015 con varios programas sociales de menor envergadura e impacto mediático, incluido el mismo PROGRESAR. Así, el modo unilateral de interacción del gobierno atenta con la supervivencia de la política a largo plazo. El resultado es una *política* desarticulada, desfinanciada y no sustentable, carente de principios claves para que pueda ser considerada una política social con enfoque de derechos.

Conclusiones

Se intentó aquí hacer un análisis exploratorio de un programa social bajo un marco de análisis novedoso. El mismo intenta analizar políticas sociales con enfoque de derechos desde el institucionalismo centrado en actores. Si bien no todas las categorías desarrolladas por este último enfoque pudieron ser extrapoladas, el marco general sirvió de referencia para analizar la política, las causas de su desarrollo y sus posibles resultados. Sin duda, este enfoque debería ser mejorado y puesto a prueba con otros programas sociales similares en pos de verificar su poder explicativo.

A su vez, un estudio empírico de corte cualitativo coadyuvará a otorgar de mayor precisión a los argumentos aquí expuestos. Es crucial para el éxito de este enfoque poder entender de manera cabal las orientaciones, preferencias y percepciones de los actores, tanto de los decisores como de los destinatarios del programa. Quizás el valor de este trabajo yacza en abrir la discusión de utilizar enfoques provenientes de otras disciplinas y combinarlos para lograr nuevas formas de analizar políticas, intentando superar las limitaciones y riesgos que esta empresa conlleva.

¹ Este ensayo se respalda en trabajos anteriores. Véase Olmedo (2015, 2016, 2017). Varias de las ideas presentadas aquí son producto de intercambios con Consuelo Parmigiani de Barbará y Marcelo Nazareno, a quienes agradezco sus aportes.

² El autor plantea que muchos académicos aplaudimos la idea de combinar teorías distintas. Esta combinación de teorías y conceptos generarían nuevas perspectivas y agendas de investigación. Ahora bien, el inconveniente radica en armonizar las diferencias ontológicas, epistemológicas y metodológicas entre distintos enfoques. Su solución es dividir esta posible combinación teórica en tres abordajes: síntesis, que produce una teoría basada en los *insights* de varias teorías; complementario, que usa varias teorías para producir un rango de explicaciones; y contradictoria, que compara los conceptos y explicaciones de varias teorías para luego elegir una sobre las demás (Cairney, 2013). Nuestra propuesta se basa en la segunda de estas opciones.

³ Olmedo (2017) explora cómo ciertas políticas sociales similares en fechas de iniciación, objetivos, diseño e implementación, adoptan por un lado el enfoque de derechos, como es el caso del PROGRESAR, y por el otro, un enfoque más bien *top-down* de la política, como es el caso del Programa Primer Paso Aprendiz en la Provincia de Córdoba.

⁴ Distintos autores reconocen numerosas variantes dentro del nuevo institucionalismo. Para citar algunas, Peters (2003) las divide en seis categorías distintas, entre ellas el institucionalismo normativo, el de la elección racional, el histórico, el empírico, el internacional y el social. Otros autores (Hall y Taylor, 1996), diferencian tres tipos de institucionalismo: el histórico, el de la elección racional y el sociológico. Powell y Dimaggio (1999) comparten esta división, pero consideran al sociológico dentro de la variante del institucionalismo histórico. Siguiendo una conceptualización similar, Parmigiani de Barbará (2014) reduce las corrientes institucionales a dos: el de la elección racional y el histórico-sociológico. Una casi idéntica clasificación hace Zurbriggen (2006) cuando diferencia entre el institucionalismo racionalista (que abarca el de la elección racional) y el culturalista (que incluye el histórico y el sociológico centrado en la estructura). Este trabajo adhiere a esta última clasificación. Tanto Peters (2003) como Zurbriggen (2006) colocan al institucionalismo centrado en actores (Scharpf, 1997) dentro del de la elección racional.

⁵ Traducción del autor

⁶ Peters (2003) distingue tres “manifestaciones” dentro de la corriente de la elección racional: los modelos de instituciones basados en la relación jefe-agente, los que están basados en las reglamentaciones y aquellos basados en la teoría de los juegos. En esta última clasificación se encuentra Scharpf (1997).

⁷ Ejemplos de sanciones ante la violación de reglas sociales son la pérdida de la reputación, la desaprobación social, la falta de cooperación y recompensas, e incluso el ostracismo (Scharpf, 1997).

⁸ En varios pasajes, Scharpf (1997) propone que los buenos marcos institucionales son conducentes a seguir los preceptos de justicia distributiva. Así, el autor considera que la noción de Pareto superior (en la cual una política es aceptable si la ganancia de algunos agentes no perjudican al resto de la sociedad) ha primado sobre el utilitarismo en el diseño de las políticas públicas.

⁹ Esto es lo que denominamos como lógica situacional.

¹⁰ Cabe destacar que existen varios autores (Peters, 1999; Acuña, 2014; Shepsle, 2005; Hall y Taylor, 1996; Immergut, 1998; Scharpf, 1997) que explícita o implícitamente pregonan por una convergencia entre las distintas corrientes institucionalistas en pos de lograr un marco teórico común. Sin embargo, hay ciertos supuestos dentro de cada corriente que resultan irreconciliables; específicamente, el deductivismo de la elección racional versus el inductivismo del institucionalismo histórico.

¹¹ Los elementos constitutivos de este enfoque son los siguientes:

- Actores: poseen capacidades (recursos de acción) y percepciones y preferencias (recursos de orientación). Estos a su vez están influidos y limitados por el contexto institucional.
- Constelaciones de actores: describe a los jugadores, sus estrategias, los resultados asociados a esas estrategias, y las preferencias de los actores ante estos resultados. Cualquier constelación puede ser “jugada” en una variedad de modos de interacción: juegos cooperativos o no cooperativos, juegos jerárquicos o juegos de votación.
- Modos de interacción: son formas de interacción que unen el comportamiento de los actores en determinadas constelaciones con marcos institucionales específicos.
- Marcos institucionales: son las reglas que moldean el comportamiento de los actores (con sus preferencias, percepciones y capacidades), los modos de interacción y los resultados deseables.

¹² Siguiendo la hipótesis de Avelino y otros (2005), el resurgimiento y afianzamiento de gobiernos democráticos en la mayoría de los países latinoamericanos en las dos últimas décadas del siglo pasado contribuyó a la expansión del gasto social, especialmente aquel que está orientado al incremento de capital humano.

¹³ Véase el trabajo de María Ester Rosas (2007) sobre trabajo infantil y transferencias monetarias condicionadas en Argentina.

¹⁴ Cabe destacar que los estipendios no se han actualizado desde marzo de 2015, donde la inflación durante ese período supera el 70%. Actualmente los beneficiarios cobran \$900 por mes, un 20% del cual se liquida a fin de año luego de que el destinatario demuestre que las condicionalidades de estudio (asistencia o cursado) y salud (chequeo médico anual) han sido cumplimentados.

¹⁵ En julio de 2015, el Congreso Nacional aprueba la Ley 27.160 que determina la movilidad de la AUH, la asignación por embarazo y las asignaciones familiares. En ella, se determina que los beneficios serán ajustados de forma semestral, siguiendo el mismo cálculo con el que se actualizan los haberes jubilatorios. El mismo texto contempla un incremento del 30 por zona desfavorable para los residentes de la región patagónica. En abril de 2016, mediante el decreto 593/2016, se amplía la cobertura de las asignaciones familiares al incorporar a los descendientes de monotributistas.

¹⁶ Cabe aclarar que muchos de estos jóvenes sí trabajan, ya sea en el sector informal o en tareas de cuidado. Sin embargo se considera que la gran mayoría sufre de dos problemas que están interrelacionados: la deserción escolar y el desempleo.

¹⁷ Las capacidades estatales pueden definirse como la aptitud que tiene el Estado de gestionar e implementar sus políticas públicas. Podemos dividir las capacidades estatales en burocracia y financiamiento. El PROGRESAR presenta deficiencias en ambos componentes por dos razones. Por un lado, hay una ausencia de coordinación interorganizacional entre los distintos organismos del Estado, que permita la articulación entre distintas áreas para lograr los objetivos propuestos por la política (por ejemplo inserción laboral o terminalidad educativa). Es visible a su vez la ausencia de infraestructura social (psicopedagogos, coordinadores, consejeros, etc) que ayuden al destinatario a maximizar su pertenencia en el programa. Por otro lado, pero íntimamente relacionado con lo anterior, se encuentra el financiamiento. El monto del estipendio del PROGRESAR, si bien depende del Tesoro, no se actualiza automáticamente, quedando a merced del gobierno de turno la actualización del beneficio y la sustentabilidad del programa a futuro. Asimismo, el incentivo hacia la demanda, es decir, en estipendios para los beneficiarios, produce un desbalance si no se compensa la infraestructura material y social, obstaculizando la capacidad real del Estado de cumplimentar los objetivos del programa.

¹⁸ En el Reino Unido, se considera Ni-Ni a aquellos jóvenes entre 16 y 24 años. En Canadá o Australia, se extiende desde los 15 a los 29. En Argentina, se considera a un joven Ni-Ni desde los 18 a los 24 años, aunque ciertas jurisdicciones como Córdoba reduce la edad a los 16 años.

¹⁹ El programa Creciendo Juntos, que implementa el Ministerio de Educación en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tiene lugar en los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios en todo el país. Estos centros asisten en las tareas de cuidado, preparación para la escuela y fortalecimiento de las familias. El programa Creciendo Juntos realiza cursos de formación y capacitación destinado a educadores, madres, cocineras, etc. con el fin de promover el desarrollo de niños y niñas hasta los cuatro años de edad. El programa de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios (FINES) fue concebido por el Ministerio de Educación y el Ministerio de Desarrollo Social en el 2008 con el objetivo de lograr la terminalidad educativa de aquellos estudiantes de nivel primario y secundario que sean mayores de 18 años y hayan permanecido fuera de la escuela por más de un año. El programa cuenta con dos modalidades, Trayecto y Deudores, orientado a quienes deseen completar sus estudios primarios/secundarios o rendir materias adeudadas, respectivamente. Similar a lo que sucedió con el PROGRESAR, con el cambio de gobierno nacional a partir de diciembre de 2015, ambos programas sufrieron recortes en sus presupuestos y subsecuentemente en la cantidad de destinatarios, suspensiones en su aplicación y una eventual transferencia de competencias a las jurisdicciones provinciales.

²⁰ Scharpf (1997) toma la teoría de los juegos para ilustrar su teoría. Así se puede clasificar un problema específico de política pública en juegos teórico-descriptivos, como el del Dilema del Prisionero o el de la Gallina. Los modos de interacción actuarían como las posibles estrategias de acción de las constelaciones de actores, las cuales están influidos por el marco institucional y el contexto de la política.

²¹ En enero 2014 el gobierno nacional devaluó la moneda un 22%.

Referencias bibliográficas

Abramovich, Victor. (2006): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL* 88: 35-50.

Abramovich, Victor. (2013): “La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes obligaciones pendientes”. *Ciencias Sociales* (Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA 84:64-76.

Abramovich, Victor. y C. Courtis (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Abramovich, Victor. y C. Courtis (2006): *El umbral de la ciudadanía*. Buenos Aires: Ed. del Puerto.

Abramovich, Victor. y Laura Pautassi (2006): *Dilemas actuales en la resolución de la pobreza. El aporte del enfoque de derechos*. Ponencia presentada en el Seminario “Los Derechos Humanos y las políticas públicas para enfrentar la pobreza y la desigualdad”, Buenos Aires, UNESCO, Secretaría de Derechos Humanos y Universidad Nacional Tres de Febrero.

Abramovich, Victor. y Laura Pautassi (2009): “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”. En *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Ed. del Puerto, Buenos Aires.

Arcidiácono, Pilar (2011): “Inclusión Social, Enfoque de Derechos y Políticas de Transferencias de Ingresos”. En *Argentina: ¿Una Combinación Posible? Revista Electrónica del instituto de investigaciones “Ambrosio L. Gioja” - Año V, Número Especial*. Disponible en http://www.derecho.uba.ar/revistagioja/articulo_esp.php?idid=6&idsec=14&art=115

Avelino, G., Brown, D. S. and Hunter, W. (2005), “The Effects of Capital Mobility, Trade Openness, and Democracy on Social Spending in Latin America, 1980–1999”. *American Journal of Political Science*, 49: 625–641

Barrientos, A. y J. M. Villa (2014): “Economic and political inclusion of human development conditional cash transfer programmes in Latin America?”, *Working Paper* 200, Manchester: Brooks World Poverty Institute.

Bastagli, F. (2009): “From social safety net to social policy? The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America”, *Working Paper* 60 International Policy Centre for Inclusive Growth.

Boudon, R. (2003): “Beyond Rational Choice Theory”, *Annual Review of Sociology* Vol. 29:1-21

Cacace, A. y P. Albornoz (2012): “Fiscalización de los planes sociales en Argentina” Auditoría General de la Nación. Buenos Aires.

Cairney, Paul (2013): “Standing on the Shoulders of Giants: How Do We Combine the Insights of Multiple Theories in Public Policy Studies?” *Policy Studies Journal* 41: 1-21.

CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales (2007): “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial”. *Cuadernos de Investigación y Análisis* N°4. Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales.

Decreto 593/2016. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 19 de abril de 2016

Decreto 90/2018. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 31 de enero de 2018

Etchichury, H. y M. Álvarez (2015): *Encuentros y Desencuentros Entre las Políticas públicas y los Derechos Sociales*. Córdoba: CIJS y GIIDES.

Fiszbein, Ariel, Norbert Schady et al. (2009): *Conditional Cash Transfers Reducing Present and Future Poverty*. Washington DC: The World Bank.

GTPSS (2015): “Indicadores de Progreso para la Medición de Derechos Contemplados en el Protocolo de San Salvador”, elaborado por Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador. Washington, DC: OEA.

Hall, P. A. & R.C.R. Taylor (1996): “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* 44: 936-957.

Hornes, M. (2013): “Los programas de transferencias monetarias condicionadas. Una aproximación desde la socio-antropología económica”. *Revista Debate Público Reflexión de Trabajo Social*, Año 3 (5):103-112.

Immergut, E.M. (1998): “The theoretical core of the new institutionalism”. *Politics & Society* 26 (1), 5-34.

Jones, Bryan D. (1999): “Bounded Rationality”. *Annual Review of Political Science*, Vol. 2 (1) 297-321.

Levy, S. & N. Schady (2013): “Latin America’s social policy challenge: education, social insurance, redistribution”. *Journal of Economic Perspectives* 27 (2):193-218.

Ley 27.160. Movilidad de las Asignaciones Familiares. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 15 de julio de 2015

Ley 27.160. Movilidad de las Asignaciones Familiares. Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 15 de julio de 2015

López-Calva, Felipe y Nora Lustig, eds. (2010) *Declining Inequality in Latin America: A Decade of Progress?* Washington, DC: The Brookings Institution.

Marzonetto, G. y J. Aguirre (2014): “Sin estudio y sin trabajo. El Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos: PROG.R.ES.AR”. Buenos Aires: CIEPP, Serie Análisis de Coyuntura.

Olmedo, Gonzalo (2015) “¿Beneficiarios o ciudadanos incluidos? Políticas de Inclusión Educativa a Través de Programas de Transferencias Monetarias Condicionales: el PNBE y el PROGRESAR”. Ponencia presentada en el VI Coloquio de IIFAP, Córdoba, Argentina.

Olmedo, Gonzalo (2016): “El PROGRESAR desde el Enfoque de Derechos”. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Derecho Político “La Política y el Derecho en el Bicentenario de la Independencia”, Rosario, Argentina.

Olmedo, Gonzalo (2017): “EL PROG.R.ES.AR. desde el enfoque de Derechos Humanos”. *Revista Administración Pública y Sociedad*. 2:24-37.

Ostrom, Elinor (1990) *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York: Cambridge University Press.

Pautassi, Laura (2009): “Programas de transferencias condicionadas de ingresos ¿Quién pensó en el cuidado? La experiencia en Argentina” en Seminario Regional Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas CEPAL, Santiago de Chile.

Pautassi, Laura (2013): “La igualdad en las políticas sociales. Retóricas presentes, obligaciones pendientes”. *Ciencias Sociales. Revista de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA* 84:64-69.

Peters, Guy (2003): *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.

Poder Ejecutivo Nacional (2014) *Decreto 84/2014*. Boletín Oficial de la República Argentina, 27 de enero.

Rawlings, L. y G. Rubio (2005) “Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs”. *The World Bank Research Working Papers* 3119. Washington DC: The World Bank.

Repetto, Fabian (2009): “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y restricciones para la gestión social”. En Nagdalena Chiara y María Mercedes de Virgilio, comps., *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires: Prometeo, cap. 5.

Rodríguez Enríquez, C. (2008) “Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género ¿Por dónde anda América Latina?” *Asuntos de Género* 109. Santiago de Chile, CEPAL.

Rosas, M.E. (2007): “Trabajo infantil y Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en Argentina”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Argentina.

Roth Deubel, A.N. (2008): “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?” *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

Shepsle, K. (2005): “Rational Choice Institutionalism” en Binder S. et al., eds. *Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford UK: Oxford University Press, cap. 2.

Scharpf, F.W. (1997): *Games Real Actors Play: Actor-centered institutionalism in policy research*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Simon, Herbert (1957): “A Behavioral Model of Rational Choice”, en *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley & Sons.

Sotomayor, A. (2008): “Los métodos cualitativos en la ciencia política contemporánea: avances, agendas y retos”. *Política y Gobierno* 15:159-179.

Villatoro, P. (2007): “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”. Documento para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”. Santiago de Chile: CEPAL.

Zibecchi, Clara (2008): “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para madres pobres?”. *Revista Aportes Andinos* 21.

Zurbriggen, C. (2006): “El Institucionalismo Centrado En Los Actores: Una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago de Chile), 26(1), 67-83.

Cómo citar este artículo

Olmedo, Gonzalo (2018) “Aunando Enfoques Teóricos: el Enfoque de Derechos y el Institucionalismo Centrado en Actores”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N°14: 393-414

La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública

Participative strategic planning: Concepts and tools for new schemes of public management

Isidoro Felcman

Doctor en Ciencias Económicas.
Director del Centro de Investigaciones
en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Económicas de la
Universidad de Buenos Aires.
Profesor consulto de la UBA.
ifelcman@gmail.com

Gustavo Blutman

Doctor en Ciencias Económicas.
Secretario Académico del Centro
de Investigaciones en Administración
Pública de la Facultad de Ciencias
Económicas de la Universidad de
Buenos Aires.
Profesor titular de Administración Pública.
blutman@gmail.com

Resumen

Hay una idea relativamente generalizada en teoría y práctica de la planificación: pensarla como desarrollo de una lógica estratégica elaborada por expertos en el aislamiento controlado que proporcionan gabinetes y escritorios. Este artículo pretende destacar la existencia de una segunda lógica, la participativa, que no tiene la misma difusión que está teniendo la planificación estratégica en su sentido tradicional. Ambos elementos, estrategia y participación, se vinculan sinérgicamente en un ámbito específico: el sector público. Desde esta mirada nos proponemos sistematizar la información acumulada en una síntesis que pueda resultar comprensiva y práctica para su utilización en la gestión pública e impulsar acciones de Planificación Estratégica Participativa en la Administración Pública. La idea es poner énfasis en esa planificación que, desde el Estado, pretende promover a través de un rol activo una visión compartida de todos los actores sociales y de mercado, para obtener como producto final un proyecto colectivo de futuro. Este enfoque sostiene la centralidad que desempeña el Estado en la vida social como garante del bien público, siguiendo la idea de generar una visión compartida y la elaboración de un proyecto colectivo. La metodología de la planificación estratégica participativa pretende

Fecha de recepción:

29.9.17

Fecha de aceptación:

17.12.17

que el producto final de la misma pertenezca al conjunto de la sociedad y no sólo a un gobierno que circunstancialmente impulsa el proceso.

Palabras clave: planificación – estrategia – participación – Estado – administración pública

Abstract

There is a relatively widespread idea in theory and practice of planning: thinking about it in terms of a logical sequence of steps developed by experts in the isolation of desks and cabinets. This article aims to highlight the existence of a second logic, the participatory; this perspective does not usually have the same diffusion that is taking the strategic planning in the traditional sense. Both elements, strategy and participation, are synergistically linked in a specific area: the public sector. From this point of view, we intend to present a synthesis that can be comprehensive and practical for use in public management.

Our purpose is to emphasize the central role the state displays in planning, since it aims to promote a shared vision of all stakeholders, in order to obtain a collective future project as a final product. This approach maintains the centrality of the State in social life as a guarantor of the public wellbeing, according to the idea that, in the end, strategic plans belong to the whole society and not only to the government which gave only the primary impulse to the process.

Key-words: planning – strategic planning – participation – state – public administration

1. Acercándonos a la planificación estratégica participativa: algunas ideas centrales

Existen conceptos que vienen repitiendo diferentes autores y organizaciones en el sector público y privado: pensar la planificación como desarrollo de una lógica estratégica. Este artículo pretende destacar la existencia de una segunda lógica, la participativa;

este valor agregado no tiene la difusión que está teniendo la planificación estratégica en su sentido tradicional. Ambos elementos, estrategia y participación, se conjugan en un ámbito específico, el que seleccionamos: el sector público. Desde esta mirada nos proponemos sistematizar la información acumulada en una síntesis que pueda resultar comprensiva y práctica para su utilización en la gestión pública.

A inicios de 2009 escribimos una serie de artículos sobre un fenómeno socio-económico y político que nos golpeó con fuerza como sociedad y como individuos, pero más especialmente a quienes nos dedicamos al estudio y la praxis de transformar la realidad desde las organizaciones públicas. Hacemos referencia a la implosión financiera mundial de 2008 (Felcman y Blutman, 2011). En aquel momento denominamos a los cambios en la manera de pensar lo público como “*el big bang paradigmático*”, por las implicancias que, aunque en principio fueron solo eventos puntuales, tuvieron luego a nivel de las ideas y fundamentos sobre la economía, la política, la sociedad y también la gestión de lo público. Se estaba gestando allí un cambio de paradigmas, una nueva forma de ver el mundo.

Varios pensadores anticiparon la crisis: los premios Nobel Paul Krugman y Joseph Stiglitz, cuando criticaron con fuerza el fundamentalismo del mercado subyacente al Thatcherismo, la Reaganomía y el Consenso de Washington; Amartya Sen, otro premio Nobel, cuando habla de la economía con rostro humano; Bernardo Kliksberg, al defender y anticipar una nueva época donde se habrán de instalar definitivamente una economía al servicio de la humanidad, la ética en el mundo de los negocios, la responsabilidad social empresaria y un nuevo Estado inteligente capaz de impulsar procesos de crecimiento económico y desarrollo con inclusión social, promoviendo el bienestar general de la sociedad por encima de los intereses particulares (Sen y Kliksberg 2007).

En concreto, lo que era aceptado algunos años atrás como paradigma predominante hoy se pone en duda. El paradigma neoliberal individualista, hasta hace pocos años vigente, instrumentado mediante tecnologías de gestión pública denominadas del *New Public Management* (NPM), parece haber estallado y, adoptando la metáfora del *big bang*, sus diferentes fragmentos giran en un “espacio interparadigmático” (Felcman, 2017).

Ahora bien, este cambio paradigmático, ideológico y conceptual requiere de modelos y tecnologías de gestión apropiadas cuando es necesario pasar a la acción. Si pensamos en un Estado burocrático-weberiano tradicional, las tecnologías de gestión deberán garantizar la estandarización de procesos y la impersonalidad decisoria. El Estado neoliberal tuvo su expresión tecnológica apropiada en la desregulación y las privatizaciones. Si, en cambio, pensamos en ese nuevo modelo de Estado inteligente y participativo, las tecnologías de gestión congruentes con dicho modelo deberán diseñarse para horizontalizar los vínculos, promover la participación de actores clave en la formulación de políticas y, finalmente por esa vía, lograr involucramiento y compromiso del mercado y la sociedad

con un proyecto colectivo. Nadie se compromete sin haber sido previamente involucrado, y nadie se involucra sin haber sido convocado a expresar ideas, formular propuestas, aportar a la generación de una visión compartida de futuro.

El abordaje que proponemos cobra importancia si pensamos que, en la actualidad, el fortalecimiento de las democracias no depende únicamente de arreglos institucionales que promuevan reglas o procedimientos formales, sino que además, se trata de generar capacidades que permitan la gestión de redes de actores, definidos por los procesos de interacción que se establecen entre ellos.

Adicionalmente, también debe señalarse que la planificación estratégica participativa es la tecnología de gestión más apropiada a esa concepción ideológica de lo público, porque está basada en la participación de todos los actores de un sector u organización. Estos, bajo la articulación del Estado, elaboran el análisis sistemático e identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro (visión, misión, valores, fines estratégicos y objetivos) y una situación actual (fortalezas y debilidades), teniendo en cuenta escenarios futuros más probables (oportunidades y amenazas) y promoviendo participativamente la elaboración de políticas, planes y acciones destinados a transformar lo que se tiene en lo que se quiere (metas). Todo ello se elabora colectivamente generando como producto final una visión compartida de futuro.

A lo largo de varias décadas el planeamiento normativo fue el método más utilizado y el que está más instalado en los registros históricos. Pero el análisis de experiencias de este tipo de planificación ha revelado las dificultades que presenta el enfoque en un mundo en constante cambio. Así, la planificación estratégica se ha desarrollado contemporáneamente siguiendo otros enfoques y dando origen a otras metodologías.

La idea es poner énfasis en la planificación estratégica participativa que, desde el Estado, pretende promover a través de un rol activo una visión compartida de todos los actores sociales y de mercado, para obtener como producto final un proyecto colectivo de futuro. Este enfoque sostiene la centralidad estatal en la vida social como garante del bien público, siguiendo siempre la idea de generar una visión compartida y la elaboración de un proyecto colectivo.

Como puede verse, existen fuertes vinculaciones entre paradigma, ideología, modelo de gestión y tecnología. Si queremos instalar efectivamente un Estado inteligente y participativo, la tecnología de gestión a utilizar debe ser pertinente a dicho fin. El planeamiento normativo y el estratégico participativo son la expresión tecnológica de dos paradigmas, ideologías y modelos de gestión distintos.

Nuestra experiencia en el Plan Nacional del Seguro (PlaNeS), en el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial (PEA) y en el Programa de Modernización de la

Cámara de Diputados de la Nación (HCDN), permitió generar un proceso sistemático que, siguiendo un método ordenado de sucesivos pasos, tuvo la virtud de poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interaccionar colectivamente en ámbitos que generaron confianza y visión compartida de futuro, sino también la voluntad manifiesta del Estado de dialogar activamente con todos los actores sociales y del mercado, articulando intereses sectoriales para alcanzar una visión colectiva de futuro construida participativamente. Este proceso fue plasmado en una metodología de Planificación Estratégica Participativa (PEP) (Felcman, Blutman et al. 2017)

Finalmente, desde la conducción del Estado debieron aparecer los que habitualmente se denominan líderes contraculturales, aquellos que son capaces de desafiar lo establecido y aventurarse en territorios inhóspitos, inexplorados, llenos de dificultades a sortear. Son los líderes pioneros, aquellos que se enfrentan a la cultura existente y generan una nueva forma de pensar y gestionar, afrontando con valentía la resistencia inicial, porque tienen fe en su proyecto y perseveran hasta verlo transformado en el proyecto del conjunto. El PlaNeS, el PEA y el Programa de Modernización de la HCDN pudieron llevarse adelante gracias a estos líderes contraculturales (Felcman, 2017).

En el presente trabajo nos proponemos responder preguntas básicas pero necesarias: ¿por qué y para qué planificar estratégicamente? ¿De qué hablamos cuando hablamos de planificar estratégicamente? ¿Cómo funciona la planificación estratégica participativa? ¿Qué métodos son factibles de utilizar? ¿Con qué herramientas podemos contar?

El gobierno como representante y conductor del Estado, el mercado como generador básico de riqueza y la sociedad como última beneficiaria de estos emprendimientos, pueden mostrar proyectos compartidos de futuro como fruto del rigor metodológico combinado con la inteligencia, la madurez y la voluntad de construir colectivamente un país mejor.

2. Planificación estratégica participativa: marco conceptual y metodológico

2.1. Conceptos, metodología e instrumentos

Mucho se ha escrito, pensado y repensado a la hora de formular propuestas vinculadas a la mejora de las capacidades del Estado, su rol y la vinculación que, como instancia de orientación estratégica y articulación social esencial en el ámbito de una sociedad organizada, debe desarrollar aquel con los actores del mercado y de la sociedad civil. Esta evolución en el pensamiento y la acción se dio con fuerza desde la misma instalación del paradigma jerárquico-*weberiano* y su modelo de gestión burocrático, pero se evidenció de manera más acelerada muy especialmente en estos últimos 30 años. Habiendo atravesado el Estado fuertes procesos de reformas estructurales, se pone hoy nuevamente de manifiesto la necesidad de una reconstrucción institucional sobre nuevas bases ideológico-conceptuales

y nuevos modelos y tecnologías de gestión que permitan mejorar las capacidades estatales para la resolución de problemas (Kliksberg, 2011 en Felcman y Blutman, 2011).

La necesidad de mejorar los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas implica disponer de tecnologías de gestión apropiadas para tener razonables probabilidades de éxito. Un recorrido histórico sobre la temática permite visualizar que a través del tiempo las organizaciones públicas y privadas han desarrollado diversas tecnologías de gestión orientadas a mejorar sus productos y procesos, en el marco de un mayor involucramiento de la sociedad civil en el accionar público (Felcman, 2015).

Una tecnología de gestión puede ser entendida como un conjunto de procesos más o menos estandarizados de planificación, organización, coordinación, dirección y control en el ámbito de las organizaciones; en definitiva, se trata de métodos, técnicas e instrumentos para la mejora de la eficacia y la eficiencia del funcionamiento organizacional (Suárez y Felcman, 1974). Asimismo, en un recorrido histórico puede observarse una evolución acelerada de dichas tecnologías desde fines del siglo XIX hasta nuestros días, con una tasa de innovación exponencialmente creciente, desde fines de los años 70s a la actualidad en el ámbito de las organizaciones públicas (Felcman, Blutman et al., 2013; Felcman, 2015; Pollit y Bouckaert, 2011; Osborne y Gaebler, 2002).

Es objetivo de esta publicación realizar aportes y precisiones sobre un marco conceptual, una metodología y una tecnología de gestión de planificación estratégica participativa que contribuya al desarrollo de las capacidades efectivas del Estado, a fin de responder con mayores niveles de especialización a las demandas que presenta el entorno generalmente atravesado por circunstancias cambiantes.

La planificación estratégica participativa es una herramienta que permite la toma de decisiones sobre la base de dos lógicas centrales: la metodológica y la participativa. La primera, destinada a identificar y luego cerrar la brecha entre una situación deseada y la situación existente a través de la formulación de políticas públicas; la segunda, a generar el involucramiento y compromiso de los actores sociales a través de la generación de visiones compartidas de futuro en la creencia que, sin la participación de dichos actores, todo plan estratégico tiene como destino final los anaqueles de las bibliotecas universitarias (Felcman et al., 2013).

El enfoque mencionado sitúa a esta tecnología de gestión en un lugar diferencial en relación a otras, dada su capacidad para interactuar en una complejidad horizontal, consultiva y de poder difuso, combinando virtuosamente la estructura jerárquico-burocrática característica del ámbito estatal y la consideración simultánea de actores relevantes del contexto, en concordancia con la exigencia de nuevos modelos organizacionales postburocráticos (Felcman, 2015).

2.2. Fundamentos teóricos

La planificación puede considerarse bajo dos perspectivas de diferente escala: la institucional y la sectorial. La primera, enfocada al proceso intraorganizacional, y la segunda referida a un sector específico (de la economía, de lo social, de lo político, etc.).

Es importante señalar que si bien ambos son funcionales al mejoramiento del diseño e implementación de políticas, este trabajo se enmarca dentro de la segunda de las corrientes; aunque, sin duda, el planeamiento estratégico de carácter institucional se convierte en una condición necesaria para tener mayores posibilidades de éxito en la implementación de la herramienta.

Un plan estratégico participativo busca señalar un rumbo en el marco de escenarios futuros probables que involucre a actores, los comprometa y proporcione de esta manera a la gestión pública de un modelo y un conjunto de metodologías y técnicas, diseñadas para lograr consistencia y coherencia entre los objetivos estratégicos de determinado sector, con los objetivos de las organizaciones públicas y de los actores del mercado y la sociedad civil que en él operan.

La etimología de *estrategia* indica que deriva de los conceptos griegos “strategike episteme” (la visión general) y “strategonsophia” (la sabiduría general). Este concepto es usado en el lenguaje cotidiano para referirse a la definición de un camino a seguir para lograr uno o más objetivos, en un determinado plazo y a través del uso de medios específicos para alcanzarlos. Al igual que planificación, estrategia es un concepto vinculado con el ámbito militar asociado al desarrollo de la guerra, a partir del cual se piensan pasos necesarios para obtener mayores probabilidades de éxito y con ello, el logro de una victoria. Asimismo, Sun Tzu (2009) enfatizaba el carácter prescriptivo del concepto al señalar que los que son expertos en el arte de la guerra someten al enemigo sin combate, toman las ciudades sin efectuar el asalto y derrocan a un Estado sin operaciones prolongadas.

En América Latina la discusión sobre planificación se inicia a finales de 1960, adquiere popularidad a mediados de 1980, y tiene su auge a principios del 2000 como un componente fundamental en los procesos de reforma del sector público (Pichardo Muñoz, 2013).

El concepto de planificación adquiere relevancia al tener en cuenta que desde la década de 1980 la noción de incertidumbre ha evolucionado, pasando a ser considerada como una desviación ocasional y temporal de una predicción razonable, en lugar de una característica estructural, básica e inevitable del entorno (Shoemaker, 1995). La crisis de esta concepción mecanicista del mundo, donde las explicaciones causales permiten creer en un futuro controlable y predecible y donde las acciones se reducen a comportamientos medibles y regulares, ha generado la necesidad de combinar planificación

estratégica con pensamiento estratégico para desarrollar políticas que contemplen la complejidad que involucran los procesos sociales (Felcman y Blutman, 2011).

De forma general, el pensamiento estratégico puede entenderse como la capacidad para resolver con éxito los problemas en forma individual y colectiva; vale decir, para asumir una tarea de alto nivel de complejidad, tomar decisiones estratégicas con autonomía (sin una guía o supervisión externa muy cercana) y responsabilizarse por sus resultados en el futuro (Mant, 1996). De esta manera, se entiende que un plan es un instrumento metódicamente organizado que aspira a obtener ciertos objetivos en el futuro.

Por su parte, el PNUD define planificación como “*el proceso de establecer objetivos, desarrollar estrategias, trazar los planes de implementación y asignar recursos para alcanzar esos objetivos*” (PNUD, 2009, p. 7). Tomando como punto de referencia algunas de las prácticas preponderantes en la región en materia de planificación, sobresale el caso del trabajo realizado por CEPAL a través del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina, cuyas investigaciones desplegadas en el área de *planificación para el desarrollo* se orientan al fortalecimiento de capacidades estatales en temáticas relacionadas con prospectiva, gestión estratégica y desarrollo territorial para la región.

Hace ya algunos años, la planificación orientada a resultados se ha consolidado gradualmente como un pilar fundamental de la gestión. Esto se produjo en el contexto de los nuevos enfoques que resaltan la importancia de las instituciones y su legitimación, en función de su capacidad de conducir y resolver los principales problemas vinculados a la problemática pública y de propender al mayor bienestar de cada uno de los miembros de la sociedad. Al respecto, uno de los principales roles del Estado es orientarse hacia las necesidades del ciudadano a fin de proporcionarle los resultados que éste demanda. Desde esta perspectiva, se promueven varias líneas de acción en la modernización del sector público: 1) la descentralización; 2) la provisión de más servicios y de mejor calidad; 3) la mayor transparencia y el control social; y 4) la responsabilidad conjunta del sector público y el privado en diversas áreas (Indes-BID, 2011).

Según señala Sandoval Escudero (2014), el concepto de planificación incluye entender la complejidad y su estudio multidisciplinario, la realización de diagnósticos y definición de objetivos. Se incluye la idea de la política y de un proyecto político. Es un proceso de gestión continuo asociado a la dirección de quien conduce y es el nodo para la construcción de grandes visiones colectivas de desarrollo.

El concepto de planificación estratégica ha evolucionado como una forma de abordaje renovado para la planificación, caracterizándose por el reconocimiento de una multiplicidad de actores y eventos frente a los cuales se define la actuación planificada, la consideración del

mediano y largo plazo, así como horizontes temporales y la importancia del entorno en que se planifica (Pichardo Muñiz, 2013). La planificación estratégica permite pasar del plano de las ideas y la construcción de una visión a la transformación de la realidad. Efectivamente, eso es una tecnología de gestión, un conocimiento utilizable o utilizado para transformar una realidad (de gestión organizacional) en un sentido deseado (Suárez y Felcman, 1974).

2.3. Planeamiento normativo, planeamiento situacional y planeamiento estratégico participativo

En la búsqueda de antecedentes sobre la herramienta de la planificación participativa, se pueden identificar estas grandes dimensiones:

2.3.1. Planeamiento normativo.

Plantea la necesidad de definir objetivos explícitos, científicamente contruidos, para las nuevas preocupaciones que surgen después de la conformación de los estados nacionales modernos. Su énfasis está en el ordenamiento en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas políticas conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo (Sandoval Escudero, 2014).

La planificación normativa es la forma convencional de planeamiento mediante el cual un equipo técnico presenta un esquema de objetivos y metas que expresan lo deseable para ese conjunto de expertos. El producto más destacado de este tipo de planeamiento es el denominado *Plan Libro*, documento creado bajo una racionalidad técnica que establece una única y mejor manera de realizar las cosas. El rol de estos expertos es fundamental en su elaboración y es el centro de su diseño. El actor que planifica y gobierna el proceso es uno solo, se asume con un poder absoluto y con una visión única y hegemónica, en tanto el resto de los actores son simples ejecutores de una voluntad superior. El supuesto básico es que el actor planifica por encima de la realidad planificada y no coexiste en esa realidad con otros actores que también planifican (Matus, 1987).

En base a esto, un plan se elabora de acuerdo al diagnóstico de sujetos planificadores y en el marco de un escenario social supuestamente predecible y certero. Desde este enfoque, los objetivos, metas, programas y acciones son entendidos como normas a cumplir independientes del contexto y de sus posibilidades de realización, ignorando la incertidumbre propia de los comportamientos de los actores, sus dificultades, contradicciones y oposiciones en los procesos sociales; sin requerir ningún intercambio social, compromiso y participación de los otros.

Desde esta perspectiva, no resulta necesario considerar los intereses sectoriales de actores diversos, ni los obstáculos y limitaciones que habitualmente condicionan la factibili-

dad de cualquier plan. En efecto, el planeamiento normativo supone un conocimiento de la realidad presente que se explica y evalúa en función de un único diagnóstico, una predicción del futuro (un *deber ser*) y una intervención sobre dicha realidad para lograr la situación deseada por parte de la visión de un equipo técnico experto en la materia pero ajeno a la situación a modificar (Felcman y Blutman, 2011).

2.3.2. Planificación estratégica situacional.

Dentro de los principales antecedentes teóricos que se diferencian de las posturas normativas, se encuentran los desarrollos de Carlos Matus (1993) en relación a lo que denominó Planificación Estratégica Situacional (PES). Este enfoque sostiene que el Estado desempeña un rol central en la vida social como garante público, siguiendo siempre la idea de generar una visión compartida de futuro y la elaboración colectiva de un proyecto. En definitiva, la planificación estratégica situacional permite transformar un conjunto de intereses sectoriales en el interés colectivo y alcanzar el bienestar general de un sector.

En palabras de Matus (1993), la planificación estratégica situacional es un cuerpo teórico-metodológico-práctico muy sólido, sistemático y riguroso que toma en consideración a varios actores (partidos políticos, gobernantes o dirigentes de organizaciones públicas, representantes de la sociedad civil, empresariales y sindicales) en un juego de conflicto y cooperación, su tema son los problemas públicos y es también aplicable a cualquier organismo cuyo centro de juego no es exclusivamente el mercado, sino el juego político, económico y social, y es por este motivo que se convierte en un aporte fundamental.

En este marco se sitúa la Planificación Estratégica Participativa: una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de una visión compartida de futuro, factible de ser puesta en marcha en contextos de incertidumbre e intereses heterogéneos.

2.3.3. Planificación estratégica participativa.

Es una tecnología de gestión basada en el análisis sistemático y la identificación de la brecha existente entre una situación requerida a futuro y una situación actual, teniendo en cuenta escenarios futuros más probables y elaborando políticas, planes y acciones destinados a reducirla (Felcman y Blutman, 2011).

El objetivo es integrar a los actores involucrados en el desarrollo en el proceso de planificación. La participación, en este sentido, se considera una condición transversal de los procesos de planificación, que se ha integrado en cierta medida a las diferentes escuelas metodológicas (Sandoval Escudero, 2014).

Desde el enfoque participativo se pretende privilegiar la dimensión de los actores sociales, en procura de potenciar la generación de visiones compartidas de futuro que garanticen involucramiento y compromiso para la implementación de planes estratégicos.

Esta modalidad de planificación es una herramienta que estimula la percepción de las múltiples y complejas dimensiones y dinanismos sociales con vistas a incrementar la riqueza y eficacia del pensamiento y de la acción en la elaboración y ejecución de políticas públicas, dado que para encarar un verdadero proceso transformador de la gestión resulta imprescindible construir un saber técnico especializado que esté al servicio de objetivos políticos claros, e identificar a partir de él lo mejor y posible en cada momento y sector según las metas planteadas (Felcman, Blutman et al, 2012).

En ese sentido, la participación tiene como propósito facilitar la adhesión consciente de la ciudadanía a los objetivos que plantea la transformación que se impulsa, constituyendo un escenario en el que se invita a apropiarse de los desafíos en dicha transformación. Lejos de constituir una invitación a legitimar lo que otros deciden, la participación es entendida como una oportunidad de protagonizar la mejora del sector de modo personal, sectorial o institucional y desde las propias capacidades. Ello implica poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interactuar colectivamente en el marco de procesos y ámbitos que reconstruyan la confianza, sino también la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales en pos de una visión colectiva de futuro construida participativamente. Reconstruir la confianza entre los actores y la capacidad del Estado para articular intereses sectoriales son desafíos centrales en el marco de la transformación del Estado (Felcman y Blutman, 2011).

El planeamiento estratégico participativo es una herramienta para pensar y transformar la realidad con visión de futuro, y se desarrolla mediante un proceso que actúa como mediador entre el conocimiento de la realidad y la acción que se ha de emprender, entre el presente que se pretende cambiar y el futuro que se desea alcanzar colectivamente. La planificación estratégica participativa es una metodología destinada a promover el diálogo, la visión del otro y la generación de visión compartida, mediante un proceso que favorece el involucramiento y el compromiso con un futuro colectivo.

Para ello, se requiere de un tipo particular de conocimiento para la acción intencional y reflexiva, que necesita instalarse mediante la generación de un espacio donde se promueve el diálogo, destinado a que los actores puedan aportar al proceso de construcción colectiva del futuro. Los mecanismos que surgen son los de cooperación, cooptación, conflicto, persuasión, negociación, mediación, disuasión, los cuales se pondrán en juego en relación a un actor principal llamado Estado.

En ese marco, la planificación estratégica participativa se sitúa como una herramienta privilegiada de transformación basada en el conocimiento teórico-práctico, capaz de promover el desarrollo de la sociedad a partir de la previsión del futuro y de un conocimiento preciso del tiempo presente, sobre un proceso consensuado de transformación de la realidad en el largo plazo. La planificación se convierte, además, en la herramienta de gestión participativa por excelencia, en perfecta concordancia con la exigencia de un nuevo modelo organizacional que busca el circuito virtuoso entre lo igualitario y lo participativo (Felcman y Blutman, 2011).

La clave del modelo de gestión participativa es involucrar a los actores del mercado y la sociedad en la formulación de políticas públicas y en la propia gestión. El Estado actúa liderando un proyecto colectivo y convoca a la participación activa, para luego generar involucramiento, elementos centrales de una visión compartida de modo de lograr efectividad en la implementación de políticas, programas y acciones. Su relevancia radica en las características específicas que posee la herramienta de la planificación estratégica participativa, para alcanzar un trabajo coordinado entre actores con identidades e intereses disímiles que conforman el territorio de la visión, pudiendo ello contribuir, como consecuencia del compromiso, hacia una visión compartida de futuro y a una mejora en la implementación de políticas públicas como producto de la elaboración de acuerdos, el alcance de consensos y la definición de líneas de acción cooperativas.

2.4. Marco conceptual integrador

Todo plan estratégico participativo requiere ser sustentado teóricamente por un marco conceptual integrador (MCI) con la idea de justificar y alinear todos los conceptos desarrollados, su importancia y los vínculos entre los conceptos. Asimismo, permite identificar la unidad de análisis y relacionar los conceptos que la caracterizan, lo que será de importancia al momento de fundamentar la lógica de trabajo.

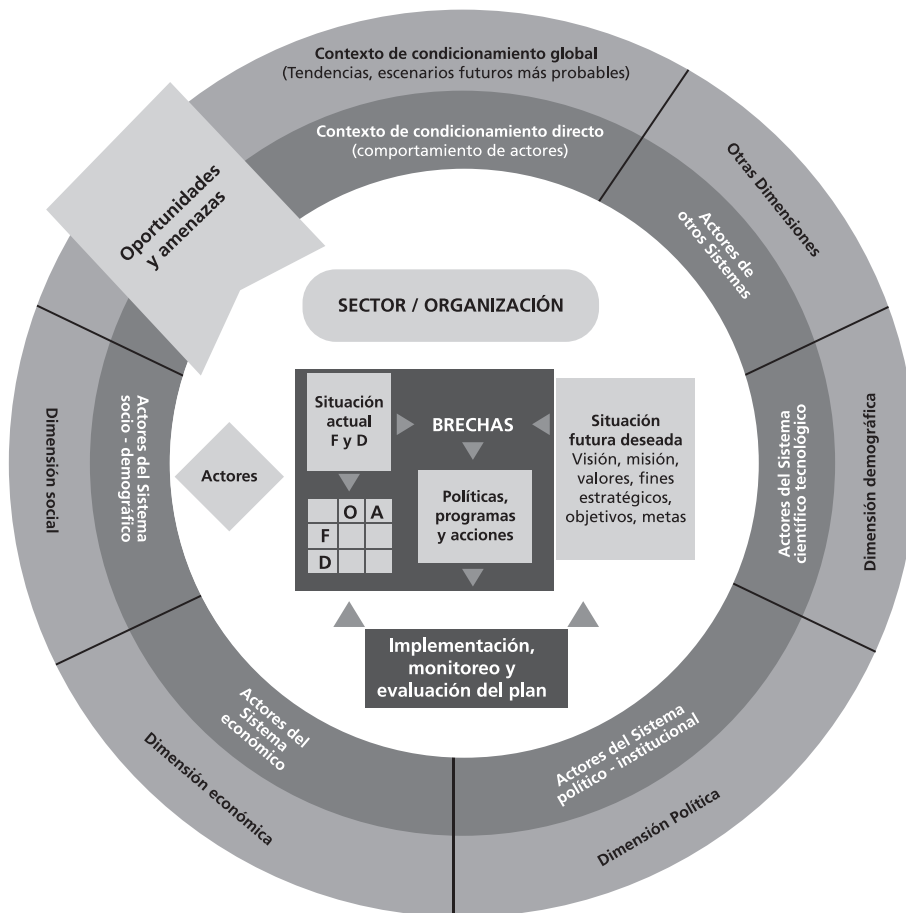
El marco conceptual integrador (Gráfico 1) toma como unidad de análisis el sector a planificar, y un contexto con el cual interactúa. En cuanto a éste, se presentan dos dimensiones: el contexto de condicionamiento global y el de condicionamiento directo, ambos generadores de oportunidades y amenazas.

En el *contexto de condicionamiento global* se describen las tendencias que desde el punto de vista económico, social, político y demográfico condicionan al sector de referencia desde el mundo, la región y el país. El proceso de identificación se realiza habitualmente a través de la técnica de construcción de escenarios futuros más probables cuyas características principales se desarrollarán luego.

En el *contexto de condicionamiento directo* se analizan e identifican los comportamientos de diferentes actores que interactúan e influyen sobre las diversas dimensiones del sector.

Fronteras adentro se deberán identificar una situación futura requerida/deseada y una situación actual/existente, la brecha entre ambas y un conjunto de políticas destinadas a reducirla. La situación actual, en función a la situación requerida, contribuye a visualizar fortalezas y debilidades, que combinadas con las oportunidades y amenazas, permiten construir la matriz F.O.D.A. a partir de la cual se elaboran estrategias para la definición de políticas públicas, y se construyen herramientas para su implementación, seguimiento y monitoreo.

Gráfico 1: Marco conceptual integrador



F: Fortalezas / D: Debilidades / O: Oportunidades / A: Amenazas

3. Construcción de la lógica metodológica: El método de los ocho pasos

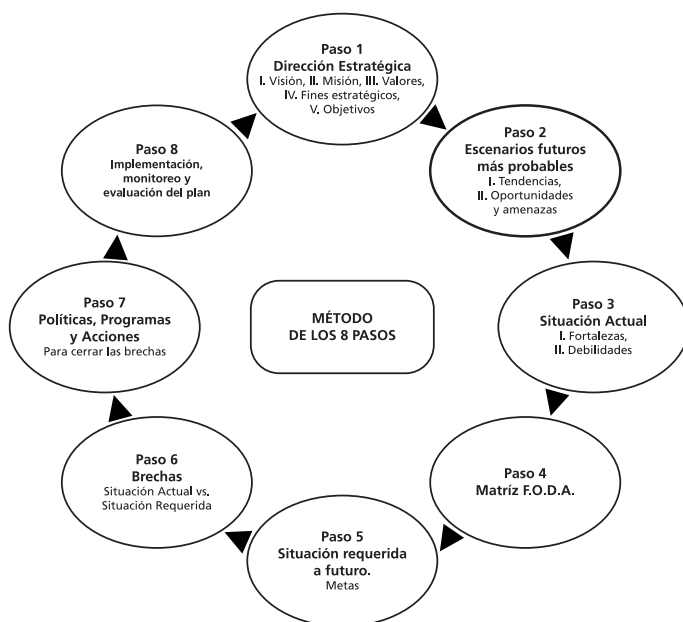
Desde el punto de vista metodológico, un plan estratégico se construye teniendo en cuenta dos dimensiones principales:

- Un proceso sistemático con secuencia de etapas, que se llamará *lógica metodológica*.
- Espacios, ámbitos y procesos especialmente diseñados para la elaboración colectiva del plan, que conformarán la denominada *lógica participativa*.

La lógica metodológica puede ser entendida como aquellos pasos sujetos a reglas lógicas y conceptuales necesarios para elaborar el Plan. Es un orden que se debe sostener en los diferentes procesos participativos para obtener una visión compartida y deseada de futuro colectivo. La idea central es clara: la participación sin método solo genera desorden y caos. Sin método no hay visión compartida de futuro.

La lógica que aquí se presenta se compone de ocho pasos que señalan el camino metodológico, que deberá ser empleado por todas las instancias de participación de los actores a lo largo del proceso en su conjunto.

Gráfico 2: El método de los ocho pasos



Paso 1: Definición de la dirección estratégica

La dirección estratégica está conformada por cinco componentes clave: la visión, la misión, los valores, los fines estratégicos y los objetivos. Ellos conducirán el accionar hacia las metas futuras deseadas, transformándose en nuestro horizonte.

La visión y misión se operacionalizan a través de una serie de fines estratégicos integrados por objetivos generales y específicos, que orientan luego políticas, programas y acciones y enlazan lo deseado con lo posible.

La dirección estratégica señala el horizonte al cual se pretende dirigir en un futuro predeterminado (Hax y Majluf, 1996). Se entiende, básicamente, como la adaptación de los recursos y habilidades disponibles a un escenario cambiante, aprovechando las oportunidades y evaluando los riesgos en función de objetivos y metas (Hermida, Serra y Kastika, 1992). En la planificación estratégica, la direccionalidad del proceso es fundamental (Ander Egg, 1995) ya que permite mantener el rumbo y la trayectoria para alcanzar determinadas metas y objetivos.

La estrategia, por su parte, es el procedimiento mediante el cual se procura encausar la dirección del proceso de desarrollo. Descansa en la previsión, es un estilo y un método de pensamiento acerca de la acción. Se encuentra sujeta a la percepción e interpretación dinámica del escenario en el cual se presentan intenciones, recursos y organización de los diferentes actores (Matus, 1987).

En definitiva, análisis y acción están integrados en la dirección estratégica, dado que se trata de un proceso continuo que orienta la toma de decisiones e intenta dar respuesta a las preguntas: qué hacer, cómo hacerlo, cuándo hacerlo y quién lo va a hacer.

La dirección estratégica, como se ha dicho, está conformada por los siguientes componentes: *Territorio de la Visión, Visión, Misión, Valores, Fines y Objetivos Estratégicos*.

Definición del territorio de la Visión

Alude al esquema conceptual y metodológico que sintetiza los múltiples aportes de los actores a medida que éstos participan y debaten acerca de la Dirección Estratégica. A partir de dichos aportes se construyen Territorios Comunes de Visión, Misión, Valores, Fines Estratégicos y Objetivos, los cuales permiten identificar grandes tensiones, que ponen a su vez de manifiesto los intereses particulares que cada actor expresa o defiende. Estos territorios definen entonces el espacio dentro del cual resulta posible la generación de consensos o visiones compartidas.

En tal sentido, las principales tensiones, si bien involucran opiniones, aportes, ideas, intereses contrapuestos, no necesariamente deben ser vistas como divergentes. Muchas de ellas que, históricamente se consideraron opuestas, pueden ser consideradas como complementarias, contribuyendo a generar una visión compartida de futuro. Esto depende fuertemente de la habilidad de quienes conducen el proceso para identificar puntos intermedios en lugar de puntos extremos; en nuestras experiencias hemos podido generar las competencias para identificar dichos puntos intermedios.

Definición de la Visión

La Visión es un espacio referencial, una idea-fuerza que se ubica en un horizonte temporal lejano y describe una situación futura deseada vinculada a la identidad. Expresa la identidad futura que se desea alcanzar (Senge, 1990). Se construye la Visión respondiendo a la pregunta *qué*.

En el momento de hablar de Visión, se hace referencia a la identidad que se desea alcanzar en el futuro. Este ideario a alcanzar posibilitará la tarea de reflexión prospectiva. Un volver sobre el presente para estructurar la acción hacia el futuro deseado como paso previo a la definición de estrategias, políticas, cursos de acción y sus mecanismos instrumentales (programas, proyectos, presupuestos). La definición de la Visión acompaña al proceso de planificación estratégica desde los comienzos de su ejercicio.

La idea central de Visión Compartida es la posibilidad que tienen todos los actores de elaborar colectivamente una perspectiva de identidad futura. Esto no significa que existan solo posiciones similares. Una visión compartida también incluye miradas divergentes e ideas provenientes de variadas concepciones. Sin embargo, el marco conceptual y metodológico que guía el intercambio participativo permitirá la construcción balanceada de una visión compartida, donde las discrepancias puedan ponerse de manifiesto y, eventualmente, generar procesos de negociación destinados a lograr acuerdos.

Definición de la Misión

La Misión es el fundamento de prioridades, estrategias, planes y tareas. Es el punto de partida para el diseño del trabajo (David, 2003). Es aquello que señala el rumbo, orienta las actividades presentes y futuras proporcionando una dirección y guía en la toma de decisiones estratégicas. Enuncia los principales fines estratégicos o propósitos generales. Si la Visión dice el *qué*, la Misión define el *para qué*.

La Misión es, en este esquema, el punto de partida para el diseño de fines estratégicos y objetivos. Es la guía o marco de referencia para orientar las acciones y enlazar lo deseado con lo posible (Franklin, 2004). De aquí, la trascendencia que tiene la misión, ya que le da sentido a las distintas políticas, programas y acciones destinadas a transformar lo que “tenemos” en lo que “queremos”.

En conclusión, *Visión* y *Misión* constituyen elementos claves de la metodología de planeamiento estratégico. Mientras la *Visión* describe la identidad futura deseada, la *Misión*, compuesta por una serie de fines estratégicos que orientan las acciones y enlazan lo deseado con lo posible (desagregados cada uno de ellos en un conjunto de objetivos componentes), operacionaliza lo descripto por aquélla (Senge, 1990).

Definición de los Valores

En la construcción de la *Visión* adquieren un papel importante los valores que ponen en juego los integrantes de un determinado colectivo social, ya que ellos remiten a ideales que condicionan la acción y establecen un marco de referencia para la misma. Si la planificación estratégica busca darle un curso determinado a esa acción, los valores son los pilares sobre los cuales se asentará la dirección de la misma.

En el marco de la dirección estratégica, los valores permiten formar un núcleo alrededor del cual se estructuran los motivos, los esfuerzos y acciones de todos los actores del Sector y eso es lo que posibilitará viabilizar una *Visión Compartida* de futuro.

Si la *Visión* habla del *qué* y la *Misión* del *para qué*, los *Valores* se construyen respondiendo a la pregunta *cómo*: ¿cómo queremos lograr el *qué* y el *para qué*? (Senge, 1990).

Definición de los Fines y Objetivos Estratégicos

La planificación estratégica procura que las proposiciones generales (*visión* y *misión*) se desagreguen luego en objetivos. Los objetivos se definen como descripciones de los resultados que se desean alcanzar.

Se trata de estados futuros deseados para un periodo de tiempo específico. Como se señalaba en el punto anterior, un eje estratégico enlaza lo deseado con lo posible. Es el *blanco de la acción* que permite organizar los medios hacia un lugar futuro que ha sido seleccionado y que convoca los esfuerzos por lograrlo.

En tal sentido, los objetivos son considerados como operacionalizaciones de los fines estratégicos. Pueden ser vistos como alcanzables por el Sector a partir de los recursos que dispone.

Toda *misión* lleva asociados una serie de fines *estratégicos*, que se presentan como espacios propositivos mediante los cuales resulta posible, fijar objetivos. Cada uno de estos fines estratégicos, habrá de desplegarse luego en objetivos, que se organizan a través de una serie de fines estratégicos que orientan luego políticas, programas y acciones y enlazan lo deseado con lo posible, desagregados, cada uno de ellos, en un conjunto de objetivos componentes (Senge, 1990).

Paso 2: Definición de los Escenarios Futuros más Probables

Los escenarios son formulaciones conjeturales de situaciones posibles donde se combinan elementos invariantes, variantes y opciones que se desarrollan en la trayectoria que va desde la situación actual hasta la situación objetivo (Lafuente, 1996). Consiste en imaginar modelos de situaciones futuras, su evolución en un horizonte de tiempo determinado y las respuestas posibles que pueden utilizarse para promover los cambios deseados. Así, el escenario es el conjunto de condiciones hipotéticas y supuestos futuros más probables donde se sitúa y opera el Plan, y desde el cual derivarán las oportunidades y las amenazas a las que enfrentar.

El método de análisis de escenarios se ha adaptado a numerosos sectores (industria, agricultura, demografía, empleo) y se ha aplicado a diferentes niveles geográficos (países, regiones, mundo). Incorporado al planeamiento estratégico tiene por finalidad establecer referencias de situaciones futuras posibles para programar iniciativas y respuestas del actor que planifica. La esencia del análisis de escenarios consiste en plantear el problema de que no es posible conocer el futuro sino sólo prever algunas de sus posibilidades. El concepto de escenario en el Plan Estratégico Situacional es una herramienta para lidiar contra la incertidumbre (Matus, 2007).

El diseño y elaboración de escenarios es un ejercicio de imaginación acerca de futuros posibles. Es la construcción de hipótesis (o modelos básicos del comportamiento futuro) de la estructura que tendrá el escenario en un horizonte de tiempo determinado. El escenario es una conjetura que representa a los fenómenos que pueden acontecer y de sus conexiones de causa y efecto (hipótesis descriptiva y explicativa).

El análisis de escenarios debe considerar simultáneamente dos aspectos: el análisis competitivo y el análisis de tendencias.

Como señaló Porter (1993) hace tiempo y con vigencia en la actualidad, en la economía actual, globalizada y cada vez más competitiva, los factores tradicionales de la riqueza: tierra, recursos naturales y el trabajo ya no pueden producir y explicar por sí mismos las razones de por qué ciertos países generan mayor riqueza que otros. La clave está en la competitividad y particularmente en la productividad de las naciones y de sus sectores económicos en particular, la que se expresa en la diversidad de las exportaciones a diferentes lugares del mundo y en una sólida inversión fuera de las propias fronteras.

Por otro lado, resulta necesario identificar tendencias consideradas en base a variables económicas, sociales, demográficas, políticas, culturales, legales, científico-tecnológicas, históricas, las cuales serán sistematizadas como oportunidades y amenazas que afectan o pudieran afectar el futuro del Sector. Dichas tendencias pueden ser de carácter nacional, regional o internacional, de acuerdo al nivel en el que se sitúe el análisis.

El análisis de tendencias no debe basarse exclusivamente en proyectar lo sucedido en el pasado hacia el futuro. Se han visto a lo largo de la historia rupturas de tendencias anteriores que generaron quiebres fundamentales en fenómenos económicos, sociales, políticos, tecnológicos y medio ambientales, entre otros. El análisis de tendencias finaliza con la identificación de oportunidades y amenazas:

- *Oportunidades*: son los factores y/o procesos externos que de manera directa o indirecta contribuyen al logro de los resultados propuestos. Las oportunidades son entendidas como “*situaciones que se encuentran en el entorno y que pueden ser aprovechadas para facilitar el logro de objetivos, la realización de la misión y el cumplimiento de la visión propuesta*”

(Aramayo, 2006, p. 59).

- *Amenazas*: son los factores, personas o situaciones que, de manera directa o indirecta, influyen negativamente causando el retroceso, el debilitamiento o la destrucción de los fines propuestos

(Barzán, 2004).

La prospectiva como metodología de construcción de escenarios, lejos de pretender conocer el futuro, parte de asumir y reconocer la imposibilidad de poder adivinar las consecuencias del futuro. La actitud prospectiva, efectúa un movimiento de creatividad para lograr despertar insatisfacción por lo existente y desarrollar inquietudes, expectativas y aspiraciones a lograr y busca luego desprenderse de las rutinas a las que se está habituado.

Paso 3: Definición de la Situación Actual

La descripción de la situación actual supone identificar las diversas realidades problemáticas que hay que enfrentar. El resultado de este proceso es un esquema de condiciones que señala las fortalezas y debilidades que hay que asumir para determinar la capacidad que se posee para lograr los objetivos deseados (Bendlin, 2005).

En el punto anterior se presentó la necesidad de elaborar los escenarios futuros más probables a partir de la definición de tendencias que permitirá detectar oportunidades y amenazas que el entorno ofrece al Sector. La planificación estratégica también requiere del análisis de la situación actual, que se realiza en pos de conocer las condiciones de un sector y las causas de los problemas que pueden obstaculizar el cumplimiento de objetivos, misión y visión.

Aquí aparece la noción de problema, que puede entenderse como toda diferencia entre la realidad actual y la realidad futura que se desea alcanzar.

- *Fortalezas*: características actuales propias del sector que se presentan como factores claves para aprovechar oportunidades. Se las puede definir como elementos que hacen un ambiente propicio para el desarrollo y necesarias para garantizar su utilización adecuada y para transformarlas en el fundamento de las decisiones estratégicas.
- *Debilidades*: características propias del sector, pero que representan factores que dificultan el desarrollo hacia objetivos deseados. Estas condiciones generan un ambiente desfavorable para el desarrollo y es importante conocerlas para impulsar estrategias que tiendan a superarlas.

Paso 4: Definición de la Matriz y análisis F.O.D.A.

El análisis F.O.D.A. es una herramienta para determinar estrategias en la búsqueda de un futuro deseado. F.O.D.A. es la sigla de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, variables que se fusionan gráficamente en un cuadro de doble entrada donde éstas se cruzan para su posterior análisis. Constituye una herramienta útil para la toma de decisiones sirviendo de apoyo al planeamiento, en cuanto posibilita una síntesis del diagnóstico actual y orienta las decisiones sobre estrategias. El análisis F.O.D.A. está relacionado a cómo se enfrentarán posibles amenazas y oportunidades teniendo en cuenta los recursos disponibles, que generan fortalezas y debilidades para alcanzar los objetivos planteados.

Paso 5: Definición conceptual de Metas

Por definición, las metas se establecen como indicadores para gestionar el avance hacia el logro de los objetivos propuestos, fijando las prioridades. En otras palabras, las metas son la cuantificación de los objetivos, y al igual que éstos deben ser medibles, coherentes, razonables, estimulantes y claras. Deben informar sobre cantidad, costo, tiempo, ser verificables y formularse a través de indicadores que permiten su cuantificación y posterior medición.

En tal sentido son fundamentales para la ejecución de las estrategias formuladas dado que forman la base para la asignación de recursos. Las metas se pueden proyectar a diferentes plazos (corto, mediano y largo).

Cabe mencionar que cuando se habla de cuantificación, se hace hincapié en la utilización de escalas ordinales, cardinales y nominales. Las metas no son necesariamente de tipo cuantitativo, pueden ser cualitativas. Por ejemplo, hay acciones no cuantificables como la regulación de mercados, la formulación de políticas, metas de tipo normativo, cuya finalidad es otorgar un marco ético- político a la acción de las instituciones.

Así, la fijación de metas futuras es una mezcla equilibrada de deseos, caminos a seguir y empleo posible de recursos disponibles.

Paso 6: Definición de las Brechas (situación actual vs. situación requerida)

Las brechas se presentan como síntoma de disconformidad, insuficiencia o carencia presente y como un espacio abierto para la reflexión y la acción destinada a producir el cambio situacional para el futuro por medio de modificaciones en todas o algunas de sus dimensiones/aspectos. Hacen referencia a la distancia existente entre la situación actual y la situación deseada.

A través de un estudio de diagnóstico se puede efectuar un análisis de brechas en el cual se comparen ambas situaciones (actual y futura deseada). Mediante dicho estudio es posible identificar las dificultades que frenan la consecución de las actividades pautadas. Desde allí surge la posibilidad de cerrar las mencionadas brechas a través de la puesta en marcha de políticas, programas y acciones que colaboren a tal fin. En caso contrario, se deberá resignar metas futuras y pensar en metas menos ambiciosas. La elaboración de un plan estratégico supone la conexión entre el establecimiento de metas, objetivos y fines estratégicos y la identificación de brechas.

Paso 7: Definición de Políticas, programas y acciones para cerrar las brechas

Las políticas se definen como los grandes cursos de acción que se despliegan en programas, actividades y tareas que permiten cerrar la brecha existente entre la situación actual y la requerida. Deberán orientarse a la obtención de un producto final que garantice el logro de los objetivos propuestos. Suponen un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados.

Las políticas públicas son el resultado de la negociación entre intereses de los distintos actores sociales. Estos actores dirimen sus diferencias, negocian e intercambian recursos valiosos para cada uno de ellos en el marco de lo que Lowi (1972) denomina “arena de poder”, la cual permite designar la sede del juego político (arena parlamentaria, arena burocrática, arena intrapartidaria, etc.). Cada tipo de política genera una arena de poder específica con su estructura característica, sus élites, su proceso político y sus relaciones o su forma de mediación de intereses.

Las políticas públicas se operacionalizan por medio de *programas* que logran traducir los deseos de la organización en tiempo y espacio, en recursos requeridos y formas de organización. Sistematizan cómo, cuánto y quiénes habrán de desarrollar las acciones. Al mismo tiempo, evalúan y ordenan los procesos, los recursos y establecen la sucesión temporal de los objetivos. Constituyen un modelo operacional por medio del cual los objetivos específicos o inmediatos del plan, desagregados, se convierten en los objetivos generales o de desarrollo de los programas.

A su vez, los objetivos inmediatos de los programas derivarán en los objetivos generales de los *proyectos*, que son las unidades menores de implementación. Los programas están constituidos por un conjunto de proyectos que persiguen sus objetivos inmediatos. Los proyectos constituyen el eslabón final del proceso de planificación, suponen un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un período de tiempo dados. Por su parte, las acciones son la secuencia de pasos concretos que se realizan para alcanzar el logro de los objetivos.

Paso 8: Definición de conceptos relacionados con la implementación, el monitoreo y la evaluación del Plan Estratégico Participativo

Una vez elaborado el plan estratégico, el siguiente paso es iniciar su implementación, lo que implica un proceso de permanente seguimiento y monitoreo de las acciones y logros, a fin de reducir la diferencia entre la planificación (realizada en los pasos anteriores), su ejecución y los resultados obtenidos.

El monitoreo de resultados y la evaluación de impacto tienen la ventaja de brindar elementos fundamentales a los decisores de políticas públicas para que puedan tomar decisiones sobre el curso de acción y profundizar, modificar o rediseñar una determinada iniciativa. La información provista permite un mejor y más eficiente uso de los recursos, mejorar la definición de metas y plazos y facilitar el diseño de iniciativas futuras.

Si bien se encuentran interrelacionados, el monitoreo y la evaluación son procesos diferenciados. El monitoreo es continuo y permanente durante la ejecución del proyecto. La evaluación, en cambio, se realiza en períodos previamente establecidos y de forma regular y espaciada.

La evaluación es una valoración y reflexión sistemática sobre el diseño, la ejecución, la eficiencia, la efectividad, los procesos, los resultados (o el impacto) de un proyecto en ejecución o completado (Ortegón, 2005). Se lleva a cabo de forma sistemática en todas las etapas del ciclo del plan (su preparación, ejecución y operación post proyecto), requiere recursos específicos para llevarla a cabo (humanos, temporales y presupuestarios) y el establecimiento de un momento en el tiempo para realizar la evaluación y comparar la situación con el pasado.

4. Construcción de la lógica participativa

La participación ciudadana en los procesos de políticas públicas constituye un elemento fundamental dado que es la condición de posibilidad para la construcción de gobernanza democrática y, en este sentido, puede llegar a constituir un mecanismo para el empoderamiento social.

Prats (2006) señala que “*para que la gobernanza sea democrática implica la inclusión simétrica no sólo de los sectores público y privado, sino también del sector cívico-social. Para ello, es necesario que los intereses sociales tengan la oportunidad efectiva para organizarse, informarse y participar en la interacción decisional*” (p. 28).

Sin embargo, el desarrollo de un proceso participativo requiere de institucionalización: los actores involucrados deberán apropiarse de los espacios participativos, ocuparlos y utilizar los instrumentos que faciliten la sistematización de sus aportes.

Desarrollar políticas públicas enfocadas a la participación, o bien plantear la participación ciudadana como eje transversal de una gestión, no es sólo un asunto de técnica y eficiencia administrativa, sino sobre todo una cuestión ligada a la posibilidad de construir una mirada común del sector a planificar.

En este sentido, y en lo referido a la lógica participativa o método de participación que se propone, existen tres elementos claves que la sustentan:

- El rol de quien conduce el proceso de planeamiento y de los actores sociales.
- La lógica metodológica que guía el proceso de participación.
- El propio proceso de participación que, siguiendo una secuencia ordenada de actividades desarrolladas en ámbitos participativos, genera involucramiento y compromiso en todos los actores intervinientes y promueve una visión compartida y un proyecto de futuro elaborado colectivamente.

En la lógica participativa se establecen mecanismos de involucramiento a partir de la conjunción de diferentes actores sociales que, siguiendo una metodología de trabajo (lógica metodológica), pueden expresar sus expectativas, necesidades e intereses y poner en juego estrategias de cooperación, captación y conflicto, así como ejercitar la negociación, mediación, persuasión y disuasión. La lógica participativa da cuenta de cómo los actores se van incorporando al proceso, de qué manera lo hacen, en qué espacios y cuándo, y especialmente tiende a asegurar la interacción, la representación y el involucramiento de los actores en la elaboración del plan.

Las lógicas metodológica y participativa deben combinarse virtuosamente; no son dos lógicas que operan por separado sino que ambas deben estar interrelacionadas. Los actores que participan del juego social no lo hacen de manera anárquica, sino que se inscriben dentro de dicho juego siguiendo de manera sistemática la lógica metodológica y su secuencia ordenada de pasos, comenzando por la dirección estratégica, luego la construcción de escenarios, etc. tal como se ha podido ver más arriba.

Para la construcción de una visión compartida de futuro sobre el sector a planificar se propone el siguiente mapa de procesos:

Gráfico 3: Mapa de procesos para la construcción de una visión compartida de futuro



5. Pasos para una metodología de Planeamiento Estratégico Participativo (PEP)

Paso 1: Definición de la dirección para la participación de los actores en la elaboración del PEP

La construcción de visión compartida en el planeamiento estratégico implica tomar la decisión de hacia dónde ir y cómo hacerlo. Debe realizarse tomando en cuenta la opinión de los actores estratégicos, pues es la única manera de asegurar la apropiación y la credibilidad de un plan.

Paso2: Identificación de actores sociales relevantes

No se pueden lograr resultados si la mayoría de los involucrados en la tarea no está explícitamente de acuerdo con el plan. Mientras mayor sea el grado de participación de los actores relevantes de la sociedad, mejores serán las posibilidades de que el plan se cumpla y de que sus logros sean sostenibles en el tiempo.

Siguiendo a Belmartino, se diría que son actores sociales *“aquellos individuos o grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones de articulación del campo cognitivo y del campo del poder”* (1998, p. 2-3). Como participantes de la construcción de la realidad son quienes tienen intereses en los temas de debate y el marco en el cual se desarrollan las negociaciones, alianzas y conflictos que sustentan la toma de decisiones. Dado que estos actores poseen distinto grado de capacidad de daño e influencia, no pueden dejar de ser tenidos en cuenta a la hora de pensar un proceso de planificación.

Toda planificación supone la existencia de actores, admitidos como parte de la realidad que se intenta transformar. Los actores son dinámicos y operativos, se mueven e interactúan en diferentes contextos y situaciones (Macchiarola de Sigal, 2006). Entenderlos como sujetos predecibles, sólo pasibles de movimientos mecánicos y reactivos, es reducir el análisis a una visión incauta que opaca la compleja realidad que se intenta abordar.

Los actores sociales son los principales agentes del cambio. Son los que toman posiciones y adoptan estrategias, como aliados u oponentes, expresando insatisfacciones o acuerdos, problematizando aquellas situaciones que les interesan o afectan de modo particular y desestimando otras.

No se trata de un juego donde los actores por acumulación toman una decisión colectiva y donde las individualidades pesan poco, sino más bien de un despliegue de pocos actores pero con un peso decisivo en la toma de decisiones, en representación de diversos tipos de organizaciones (jefaturas de partidos políticos, directivos de organizaciones gubernamentales, grupos de presión organizados, sindicatos, organizaciones religiosas, económicas y militares, entre otros). El análisis de la trayectoria de los actores permitirá construir un mapa de actores para tener una mejor aproximación y cierta previsibilidad respecto a las acciones o reacciones que puedan llegar a desarrollar.

Paso 3: Definición de estrategias de posicionamiento de los actores: el juego social

Los procesos políticos que se dan al interior de los subsistemas que conforman una sociedad no son únicamente aquellos en los que interviene el Estado; los mismos se

encuentran a su vez atravesados por relaciones establecidas entre actores que operan en el marco de relaciones de fuerza desiguales donde el Estado cumple un rol articulador.

Cada actor orienta su accionar motivado por intereses, dando lugar a lo que Matus (2000) denomina el *juego de lo social*, dando lugar a una diferenciación entre ellos. En palabras de Matus, “el juego de lo social exige diferencias. De otro modo no sería un juego de cooperación y conflicto en relación con los otros” (p. 166).

Por lo antedicho, el estudio de la participación de actores implica remitirse a analizar el entrecruzamiento de objetivos, intereses, valores y recursos que despliegan los actores estatales y sociales. El entendimiento de los posibles patrones de acción e interacción de los actores involucrados permitirá entender su rol en el proceso de políticas, permitiendo hablar de “juego social” (Oszlak, 2009).

Desde esta concepción el proceso de formulación de políticas debe entenderse como una red donde todos los actores participan y definen sus estrategias dependiendo de los recursos que se puedan movilizar, su conocimiento, sus percepciones y visiones estratégicas particulares.

Llevar adelante un proceso de planificación estratégica participativa implica gestionar la complejidad del juego social en términos de conocimiento, destreza y habilidades para la conducción de procesos en los cuales los actores generan y cambian recursos, procesos que se ven reflejados en las estrategias y juegos de los actores que la conforman.

Paso 4: Determinación del rol del Estado en los procesos de planificación estratégica participativa

Pensar en transformar las estructuras organizacionales e incorporar tecnologías de gestión apropiadas para dicha transformación requiere discutir acerca de qué papel se desea que cumplan el Estado y su aparato.

Tal como se ha señalado anteriormente, las reformas estatales han vuelto a poner en el centro de los debates el rol y la capacidad del Estado, así como la necesidad de una reconstrucción institucional sobre nuevas bases para formular e implementar políticas públicas de manera exitosa. Se puede mencionar una cantidad importante de países que a principios de la década de 1980, en el mundo desarrollado, han implementado algún tipo de reforma, sumándose en la década siguiente otras experiencias en algunos países emergentes (Argentina entre ellos), y una profundización de las líneas originales en el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda, entre otros (Blutman, 1998).

Se podría decir que si las décadas de 1980 y 1990 estuvieron caracterizadas por el diseño e instalación del Estado mínimo, a partir del 2003 se visualiza una ruptura paradigmática respecto

del rol estatal; asistiendo a un proceso de reconstitución y reposicionamiento del Estado como un actor más activo en las distintas esferas sociales y económicas (Felcman y Blutman, 2011).

A partir de esta circunstancia, el objeto principal de debate en torno a la gestión pública se centra en la cuestión de los modelos organizacionales más apropiados para transformar las organizaciones públicas y hacerlas efectivas para la satisfacción de múltiples y complejas necesidades e intereses colectivo.

Felcman, Blutman y Méndez Parnes (2002) señalan:

Las capacidades efectivas para la formulación y ejecución de políticas públicas, en un marco de incremento de la calidad de las instituciones y del involucramiento de la sociedad civil, se convierten en temas predominantes a tener en cuenta y con ello la calidad y relevancia del modelo y las tecnologías de gestión a utilizarse para tener razonables probabilidades de éxito (p. 87).

A partir de la elaboración colectiva del plan, se busca estimular la responsabilidad ciudadana y el involucramiento de los actores sociales, apuntalar un proceso de fortalecimiento institucional, construir un Estado fuerte, y finalmente vigorizar la relación entre el mercado, la sociedad y sus representantes políticos, lo cual implica poner en juego no sólo la capacidad de los actores sociales para interactuar colectivamente, sino también la capacidad del Estado para alcanzar el crecimiento y desarrollo económico y social, a partir de una visión colectiva de futuro construida participativamente.

Paso 5: Definición de ámbitos de participación

La incorporación del componente participativo en el proceso de elaboración e implementación del PEP, se convierte en el elemento distintivo de esta tecnología ya que las políticas públicas no existen “naturalmente”, sino que se trata de construcciones sociopolíticas. En este sentido, las políticas son consecuencia de la lucha entre diferentes actores con concepciones e intereses, visiones del mundo o paradigmas diversos.

En este marco, el proceso de diseño y formulación de políticas públicas requiere que el Estado opte por tener en cuenta sólo al gobierno como el líder de su formulación, o por permitir diferentes grados de participación de los actores involucrados a fin de alcanzar mayores niveles de consenso y aprobación de sus decisiones. Para ello, y dado que uno de los objetivos de la formulación del PEP consiste en generar confianza y visión compartida del sector a planificar, un requisito indispensable para el éxito de su implementación, es la institucionalización de los espacios que ordenen la participación.

Paso 6: Elaboración de una visión compartida

Siguiendo a Senge (1990), en su análisis sobre la teoría de las organizaciones, una visión compartida es la respuesta a la pregunta: ¿qué deseamos ser?

Una visión es verdaderamente compartida cuando los involucrados construyen una imagen similar que crea una sensación de vínculo común que impregna la organización y brinda coherencia a actividades dispares. Cuando la gente comparte una visión está conectada por una aspiración común. Como afirma el autor:

Si una idea sobre el liderazgo ha inspirado a las organizaciones durante miles de años, es la capacidad para compartir una imagen del futuro que se procura crear. La práctica de la visión compartida supone aptitudes para configurar “visiones del futuro” compartidas que propicien un compromiso genuino antes que mero acatamiento. Al dominar esta disciplina, los líderes aprenden que es contraproducente tratar de imponer una visión, por sincera que sea.
(Senge, 1990, p.5).

¿Por qué importan las visiones compartidas? Porque despiertan el compromiso de muchas personas, ya que reflejan su visión personal. En una organización, una visión compartida modifica la relación de la gente con la organización. Es el primer paso para permitir que quienes se profesaban mutua desconfianza comiencen a trabajar en conjunto, construyan una identidad común, y encuentren coincidencias en su visión y valores.

Una visión compartida también brinda un timón para mantener el rumbo del proceso; con una visión compartida es más probable que los individuos expresen su modo de pensar, y acepten poner en un plano secundario perspectivas arraigadas y reconocer los defectos. Si se adaptan estas reflexiones a la planificación de un sector específico, la construcción de una visión compartida de futuro implica identificar las tensiones que se generan producto de los diversos posicionamientos, y a partir de allí construir una mirada común basada en las coincidencias.

6. Consideraciones finales

En este trabajo hemos desarrollado la estructuración de los diversos componentes del Planeamiento Estratégico Participativo (PEP). Surge de nuestra exposición que no es el PEP una actividad simple: para llevarla a cabo se requiere tomar en cuenta una cantidad importante de actores, instancias, procesos, actividades, recursos y etapas. De esa exposición debería resultar claro también que para todo accionar es necesario un modelo conceptual y metodológico que contemple la propuesta de planificación. Si algo caracteriza al PEP es la

flexibilidad para adaptarse a entornos cambiantes; diseñamos estrategias y documentos vivos que se van construyendo, reconstruyendo y deconstruyendo. Esto significa mejora continua.

Construimos prototipos evolutivos que permiten a los diseñadores e implementadores y a los actores en general, tener una comprensión cabal de todos los pasos de la planificación desde lo conceptual y lo metodológico a lo instrumental.

Finalmente, la idea principal a resaltar es que no existe posibilidad de pensar en el futuro sin un concepto y una metodología de planificación, pensada y luego ejecutada de manera estratégica y con el involucramiento y compromiso de los actores sociales a fin de alcanzar un producto final: la construcción de una visión compartida de futuro.

Siguiendo el pensamiento de Kierkegaard, podemos afirmar que “la vida puede comprenderse mirando hacia atrás, pero solo puede vivirse mirando hacia adelante”. Sin mirada de futuro, el presente es solo consecuencia del pasado y, en cierta forma, solo un reflejo de lo que alguna vez sucedió. El planeamiento estratégico participativo nos ayuda a crear futuro, a tener proyecto y a poner en marcha recursos, esfuerzos y voluntades para alcanzar dicho futuro colectivamente.

Referencias bibliográficas

Ander Egg, E. (1995). *Introducción a la planificación*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Lumen.

Aramayo, O. (2006). *Manual de planificación estratégica*, Universidad de Chile, Instituto

Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Curso de formulación de proyectos. Módulo 3: Herramientas para la gestión de proyectos*. Recuperado en: http://courses.edx.org/courses/course-v1:IDBx+IDB6x+2015_T2/pdfbook/0/.

Banco Interamericano de Desarrollo (2011). *Curso de Gestión por resultados para el desarrollo en Gobiernos sub-nacionales. Módulo 2: La planificación orientada a resultados*. Copyright INDES: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado en: https://courses.edx.org/courses/course-v1:IDBx+IDB1x+2015_3T/pdfbook/0/.

Barzán, V. (2006). En Aramayo, O. *Manual de Planificación Estratégica*; Instituto de Comunicación e Imagen. Universidad de Chile.

Belmartino S., (1998). *Nuevo rol del Estado y del mercado en la seguridad social argentina*. Ponencia en el XXI Congreso Internacional de la Latin American Studies Association, Chicago.

Bendlin, C. (2005). *Curso de Planificación Estratégica*. Recuperado: <http://www.cicoam.org.py/materiales/modulo2/Planificaci%F3n%20y%20Administraci%F3n%20Financiera.ppt>.

Bouckaert G. y C. Pollit, (2011). *Public Management Reform: A comparative Analysis – New Public Management, Governance and New Weberian State*. Oxford: Oxford University Press.

CEPAL (2016) “Estado de la banda ancha en América Latina y el Caribe” disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40528/6/S1601049_es.pdf

CEPLAN (2015) *América Latina imaginando el futuro hoy: Los desafíos del pensamiento a largo plazo para el desarrollo*. Lima: CEPLAN.

Cordeiro, José Luis, ed. (2012) *Latinoamérica 2030: Estudio Delphi y Escenarios*. The Millennium Project

David, F. (2003). *Conceptos de Administración Estratégica*. México DF: Pearson Educación.

Felcman, I. y G. Blutman, (2011). *Nuevos modelos de gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Temas.

- Felcman, I.** (2017) *Nuevos Modelos de Gestión Pública: tecnologías de gestión, cultura y liderazgo después del big bang paradigmático*. Buenos Aires. Editorial Errepar.
- Felcman, I., G. Blutman y A. Azcorra** (2012), *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020. (PEA²)*. Centro de Investigaciones en Administración Pública. Año 3, Nro.2., Facultad de Ciencias Económicas, UBA.
- Felcman, I; G. Blutman, P. Bobeck, I. Gonzalez, y R. Velazquez** (2017), “Planeamiento Estratégico Participativo en el Sector Público: Conceptos, metodologías e instrumentos” CIAP – FCE – UBA en http://www.economicas.uba.ar/institutos_y centros/ciap/
- Franklin, E.** (2004) *Organización de Empresas*. México: McGraw Hill.
- Hax, A. y N. Majluf** (1996) *Gestión de empresa: con una visión estratégica*. Santiago de Chile: Domen.
- Hermida, J., R. Serra y E. Kastika** (1992) *Administración & Estrategia. Teoría y práctica*. Buenos Aires: Ediciones Machi.
- Instituto Nacional de la Administración Pública** (2008). *Glosario de planeamiento estratégico*. INAP – Buenos Aires.
- Jessop, Bob** (2016) *The State: Past, Present, Future*. Londres: Polity Press.
- Krieger, M., A. Azcorra, P. Blanco, G. Blutman, J. Bonifacio, A. Dellasanta y otros.** (2013). *Estado y administración pública. Perspectivas para el estudio de políticas e instrumentos de gestión pública*. Buenos Aires, Argentina: ERREPAR S.A
- Lafuente J.** (1996). *Cuadernos de Dirección Estratégica y Planificación*. México: Editorial Díaz De Santos.
- Lowi, T. J.,** (1972). *System of policy, politics and choice*. Public Administration Review. 32, 4:298-310.
- Macchiarola de Sigal, V.** (2006). *Enfoques de planeamiento y racionalidad de la acción*. Artículo elaborado en el marco del Curso de Posgrado “Epistemología de las Ciencias Sociales”. Universidad de Río Cuarto
- Mant, A.** (1996). *Listos para el trabajo. La movilización del talento para manejar el nuevo mundo*. En: “Manejo de lo desconocido. Creando nuevos futuros”. Richard Boot; Jean Lawrance, John Morris, Bogotá, Colombia: Mc Graw Hill.
- Matus C.** (2000). *Teoría del juego social*. Caracas: Fundación Altadir.

Matus, C. (1987). *Política, planificación y gobierno*, Santiago de Chile: Fundación Altadir.

Matus, C. (1993). *Guía de análisis teórico, Seminario de Gobierno y Planificación, Método PES*. Caracas: Fundación Altadir.

Matus, C. (2007 a). *Método Altadir de Planificación Popular (MAPP)*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Medina Vásquez, J., S. Becerra y P. Castaño (2015) *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la República Argentina., (2011). *Documento de Proyecto. Versión 3. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial*, Buenos Aires. Argentina: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Montero Olivares, Sergio (2014) *Una visión prospectiva de la administración pública para la sociedad mundial al 2050*. México DF: Instituto de Administración Pública del Estado de México.

OECD (2016) “Estado Futuro 2016: innovación para las personas” - Síntesis de Conferencia Internacional “Estado Futuro 2016: Innovación para las personas” 30 y 31 de marzo 2016. Santiago de Chile- OECD & Laboratorio de Gobierno del Gobierno de Chile - Santiago de Chile

Ortegón, E., F. Pacheco y A. Prieto (2005) *Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Santiago de Chile, ILPES /CEPAL.

Osborne, D. y T. Gaebler (2002). *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Oszlak, O. (2009). “La implementación participativa de políticas públicas: Aportes a la construcción de un marco analítico”. En Belmonte, A. (et. al.): *Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.

Pichardo Muñiz, A. (2013). “Advances in strategic planning of the public sector in Latin America and the Caribbean: Balance and Perspectives”. *Index Copernicus Journal*, 1, 60-78.

Porter, M., (1993). *Estrategia Competitiva*, México, D.F.: CECSA,

Prats Catalá, Joann,(2006), “Veinte años de Modernización Administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas”, Seminario Internacional sobre Modernización del Estado, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, Argentina.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (2009). *Manual de planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. Nueva York: PNUD.

Ramió Matas, Carles (2015) “La administración Pública del Futuro: la administración ‘2050’” Programa de Doctorado y Administración Pública – GIGAPP WP 2015/08 – Instituto Universitario Ortega y Gasset – Universitat Pompeu Fabra

Sandoval Escudero, C. (2014), “Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina”, *Serie Desarrollo territorial*, 17,(2), CEPAL, Santiago de Chile.

Sen, Amartya y Bernardo Kliskerberg (2007) *Primero la gente : una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Buenos Aires: Grupo Planeta.

Senge, P. (1990). *La quinta disciplina. El arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje*. Buenos Aires: Ediciones Granica.

Suarez, F. e I. Felcman, (1974). *Tecnología y organización*. Buenos Aires: El Coloquio.

Superintendencia de Seguros de la Nación República Argentina. (2012 a). *Documento conceptual metodológico. Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020*. Buenos Aires.

Superintendencia de Seguros de la Nación República Argentina. (2012 b). *Plan Nacional Estratégico del Seguro 2012-2020*. Buenos Aires.

Superintendencia de Seguros de la Nación República Argentina. (2013). *A un año de la implementación del Plan Nacional Estratégico del Seguro*. Buenos Aires.

Taleb, N. (2009). *El cisne negro. El impacto de lo altamente improbable*, Buenos Aires: Paidós.

Tzu Sun, (2009). *El arte de la guerra*. México DF: Gaia Ediciones.

Cómo citar este artículo:

Felcman, Isidoro y Gustavo Blutman (2018) “La planificación estratégica participativa. Conceptos e instrumentos para nuevos modelos de gestión pública”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N°14: 415-447

Reseña

Celia Lessa Kerstenetzky

El Estado de Bienestar social en la edad de la razón. La reinención del Estado Social en el mundo contemporáneo

Prefacio de Luiz Carlos Bresser-Pereira. Posfacio de Rolando Cordera Campos.
Traducción de Mariano Sánchez Ventura. Primera edición. Ciudad de México:
Fondo de Cultura Económica, 2017. 411 págs.
ISBN 978-607-16-4449-7

Reseña de Valentina Pérez Padilla
Universidad de Buenos Aires

La crisis del Estado de Bienestar se instaló como uno de los temas centrales de gran parte de la literatura académica y del discurso político en las décadas de 1970 y 1980. Los cambios experimentados en el capitalismo como efecto de los shocks petroleros, la relocalización del capital en áreas del mundo que permitieran alcanzar mayores tasas de ganancia a cambio de menores costos de producción, la crisis fiscal de los estados metropolitanos, el efecto de desprotección social derivado de estos y otros factores en grupos de población hasta entonces cubiertos por variadas políticas y programas sociales, fueron interpretados como otras tantas evidencias de que el Estado de Bienestar gestado a partir de la crisis de los años treinta del siglo pasado y que alcanzó su época dorada en la segunda posguerra de ese siglo, había llegado a la bancarrota –fiscal, económica, política e ideológica–. Esa crisis

coincidía con la de la “governabilidad de las democracias” de la Comisión Trilateral; en realidad, esta crisis era alimentada por aquella.

El libro de Celia Lessa Kerstenetzky presenta una perspectiva diferente. No rechaza los argumentos anteriores, pero destaca que esa crisis fue, precisamente, la crisis de un tipo particular de Estado de Bienestar (de aquí en adelante: EB) surgido de condiciones favorables en las que se mezclan factores políticos e institucionales tanto como económicos. La tesis de la autora, profesora del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Río de Janeiro, magister en Economía y doctora en Ciencia Política, plantea que esa crisis fue exactamente eso: la de la “época dorada” del EB, caracterizada por el predominio teórico del keynesianismo, una demografía favorable, un mercado de trabajo estable y relativamente igualitario y la tesis marshalliana de la ciudadanía social. Sostiene que esa no es la crisis del EB en general, pero, crisis de todos modos, obliga a indagar qué tipo de EB es el que le ha sucedido, y en particular qué estructura de protección social y de promoción de oportunidades se ha gestado a partir de ella en el casi medio siglo posterior. Lo que para muchos autores es una crisis –incluso, en los momentos actuales, una crisis final– para Lessa es en realidad la expresión de una variedad de adaptaciones, resistencias, tendencias y contratendencias en respuesta a los desafíos planteados por los nuevos escenarios. Desaparece el EB de su *golden age*, pero da paso, a través de crisis, tensiones, conflictos y reacomodos, a otros regímenes y políticas de bienestar y otros tipos de EB.

La autora presenta un enfoque de largo plazo del EB, desde sus orígenes en la Alemania bismarckiana de fines del siglo XIX con las primeras políticas de protección social, principios del XX en Inglaterra con las recomendaciones de la Comisión Real que revisión de las leyes de pobres. El libro pone de relieve las muchas variaciones que se presentaron en este desarrollo de acuerdo a las condiciones particulares de cada país y su articulación a las transformaciones y crisis políticas y económicas las sociedades capitalistas desarrolladas de Europa. Menor atención es puesta en la experiencia estadounidense y en los “EB tardíos” de América Latina, aunque la tercera parte del volumen está dedicada al caso brasileño.

No obstante esta limitación, Lessa desarrolla en la primera parte del libro una bien argumentada discusión con varias tesis convencionales. Señala que no hay una relación directa entre desarrollo económico y EB; juegan papeles tan relevantes como el grado de desarrollo, que ofrece un potencial de recursos fiscales, la voluntad política de los actores de mayor gravitación en esos escenarios y la conflictividad social: el “voluntarismo político en el contexto de una agenda reformista movilizadora por un acontecimiento crucial, sea éste de crisis, guerra, construcción del Estado nacional o subdesarrollo” (42-43). Destaca, en este sentido, el hecho que la ampliación de la ciudadanía política (ante todo el derecho al sufragio) tuvo lugar al mismo tiempo que los programas de seguridad social e incluso les tomó la delantera. En 1900 solamente en Alemania y Suiza –que *no*

eran los países capitalistas más desarrollados de Europa pero en los que se había extendido el derecho al voto- el gasto social alcanzaba el 3% del producto.

Reconoce de todos modos la existencia de una tensión persistente entre crecimiento económico y redistribución en el sentido que los recursos financieros que se extraen del sector productivo vía impuestos para destinarlos al financiamiento del bienestar conspiran contra la tasa de crecimiento en cuanto desincentivan la inversión de capital y, de acuerdo a la teoría del “balde agujereado” de Okun, introduce inevitablemente ineficiencias en el propio sistema de bienestar, porque la renta que el estado toma a los ricos se pierde en los meandros de la burocracia y los juegos de poder, antes de llegar a los pobres y el efecto redistributivo se pierde o diluye. Sin desconocer la posibilidad de estos efectos no queridos, Lessa argumenta que más que de un *trade-off* entre crecimiento y bienestar la cuestión es la de una *redistribución eficiente*. Mantiene los supuestos del comportamiento económico racional y autointeresado de la economía neoclásica pero no postula la eficiencia de los mercados, reconoce la existencia de barreras derivadas de diferencias en capital físico, conexiones, capital humano, capital cultural, que dificultan o impiden la participación en los mercados. Por ejemplo las desigualdades en el mercado de crédito, que podría dar acceso a bienes a quienes carecen de ellos, o en el mercado de seguros, que podría cubrir los riesgos involucrados en una variedad de actividades. Se justifica entonces la intervención pública vía la provisión de servicios sociales financiada progresivamente y vía una ampliación del acceso al crédito. “(...) al favorecer la desconcentración de la riqueza, la intervención pública habría de contribuir a viabilizar la participación en los mercados y en igualdad de condiciones de grupos en desventaja, que así verían realizados sus valiosos proyectos productivos” (75). Recurriendo a la teoría de la agencia de Amartya Sen, Lessa destaca la capacidad de los agentes de actuar en respuesta a intereses y valores diversos, su racionalidad no se reduce a lo estrictamente económico.

Destaca la autora el carácter multifuncional de la política social, y la discusión en torno a dos estrategias polares: el bienestar selectivo dirigido a ciertos grupos sociales, o el bienestar inclusivo, con políticas universales. En la orientación selectiva (predominante en América Latina y Asia) las políticas sociales reservaron la protección social para los agentes protagonistas del proyecto público de desarrollo: trabajadores industriales, trabajadores urbanos, empleados públicos. Por lo tanto mientras esas políticas “acabarían desempeñando funciones económicamente importantes, no resultaron tan efectivas respecto de su función principal, la de promover la integración social. Las experiencias inclusivas, como las de los países escandinavos,... habrían de producir un abordaje unificado de políticas sociales y económicas que estableció y persiguió simultáneamente dos objetivos, el crecimiento y la integración social” (77). El resultado más exitoso y equilibrado del enfoque escandinavo se habría basado en políticas sociales económicamente orientadas y políticas económicas socialmente orientadas.

El periodo que sigue a la crisis del EB keynesiano-marshalliano hasta la primera década del siglo actual (1975-2008) es uno de readecuación y adaptación, pero con un sostenido crecimiento, en los países de la OCDE, del gasto social tanto como porcentaje del PIB como del gasto público total (págs. 111-113). Aún en las décadas de reducción de la actividad económica el gasto social crece a un ritmo superior que el del producto, aunque el crecimiento es más lento que en la posguerra, indicando, según la autora, que posiblemente el EB “maduro” había llegado a su límite. En esta “época plateada” del EB destacan las altas tasas de desempleo y los cambios en la cuestión demográfica (crecimiento de la esperanza de vida, incorporación de la mujer al mercado de trabajo, caída de las tasas de natalidad y fertilidad, envejecimiento de la población, cambios en la organización de las familias, nuevos tipos de familias, etc.). Estos factores, más los procesos de desindustrialización y tercerización de la producción y los servicios con sus conocidos y regresivos impactos sobre el empleo, llevan a la adaptación a nuevos riesgos surgidos de esos escenarios y a la redefinición del bienestar, a través la remercantilización de los servicios sociales, la cofinanciación, el aumento de los aportes de los asalariados. En lugar de la provisión pública, característica central del EB en su momento “dorado”, destaca ahora la privatización.

Se observa en consecuencia un “desplazamiento incremental desde un *welfare* de seguridad a un *welfare* de servicios” (135). El tránsito de una etapa a otra se manifiesta asimismo en la pérdida de efectividad: crecimiento de la desigualdad y de la pobreza. La privatización, especialmente en materia de seguridad social y salud, contribuye de manera importante a reducir los efectos redistributivos de las políticas sociales. Por otro lado el hincapié en los servicios –cuidado de ancianos, preparación para el mercado de trabajo...– expresan preocupación por la activación del EB en concordancia con nuevas realidades, cambios demográficos, etc.

La globalización creciente agrega riesgos. “El panorama de las economías con pequeño grado de apertura, basadas en la industria y con un bajo grado de segmentación entre trabajadores calificados y no calificados, amparados todos por la protección de sindicatos fuertes, se desvanece rápidamente en favor de otro, de economías fluidas, tercerizadas, con mercados de trabajo fuertemente segmentados, que premian intensamente la calificación, además de poco protegidos por el debilitamiento de los sindicatos, que generan de manera inédita el desempleo duradero. (...) Las desigualdades de renta y pobreza absoluta y relativa se amplificaron continuamente después de la década de 1980. Los orígenes de la pobreza y de la riqueza cambiaron de eje y esa nueva genealogía interpuso, entre los dos estados, distancias casi insalvables” (142).

Bajo la presión de la economía (con frágil y polarizada estructura de empleo) y de la demografía (las familias ya no cumplen las funciones reproductivas típicas: socialización elemental, “retaguardia” en situaciones de crisis, etc.) el nuevo EB está llamado a desempeñar un papel

aún más esencial: el de restaurar o compensar la disfuncionalidad de esas dos dimensiones, y para ello debe transformarse. En ese cometido la autora afirma la existencia, en la década de 1980, de diferentes regímenes de bienestar en los países de la OCDE, de acuerdo al tipo de articulación público-privado, el grado de desmercantilización-remercantilización de la seguridad y los servicios, la segmentación del mercado de trabajo, los niveles de desempleo y las tasas de fecundidad. El EB cambió, pero lo hizo de manera diferenciada de acuerdo a cada régimen. En el que la autora denomina *régimen liberal* (Estados Unidos, Canadá, Suiza, Japón) destacaron las restricciones en la titularidad de derechos y la introducción de condicionalidades laborales para la percepción de los beneficios de la asistencia social. En el *régimen conservador-corporativo* (Alemania, Austria, Francia, Bélgica, Holanda) se recurrió a la multiplicación de los estratos y la experimentación con la política de familias. Los países escandinavos el *régimen socialdemócrata* dio énfasis a la creación de oportunidades para jóvenes y niños, reafirmando el principio de universalidad. Gran Bretaña elaboró un sistema mixto con elementos de cada uno de los anteriores, mientras que en Dinamarca el régimen socialdemócrata incorporó elementos del liberal.

La “edad de la razón” del EB refiere a su capacidad de adecuación a las transformaciones económicas, demográficas y culturales de las sociedades del presente. Basándose en la sistematización de una importante cantidad de cifras (págs. 200-216) la autora elabora “quince datos estilizados” que resumen los efectos de esa adecuación; varios de ellos cuestionan el saber instalado sobre el EB y en general las políticas sociales y todos apuntan a las dimensiones diferentes pero inter relacionadas que están en juego en los EB contemporáneos:

- El EB apoya y promueve la actividad económica (equilibrio entre equidad y eficiencia);
- Las políticas universales reducen más la pobreza y la desigualdad que las focalizadas;
- La inclusión de la clase media en el consumo de los servicios sociales asegura un mayor financiamiento y mejor calidad de los servicios;
- Los servicios públicos de educación precoz/guarderías de calidad disminuyen la desigualdad intergeneracional;
- Los servicios públicos de educación precoz/guarderías de calidad disminuyen la desigualdad educacional;
- La desfamilización (servicios de cuidado y beneficios monetarios para las familias) aumenta el empleo femenino;

- El empleo de los adultos en la familia es la mejor estrategia para la reducción de la desigualdad de la renta hogareña;
- Mientras más grande sea el EB (el gasto social bruto) menor será la pobreza y la desigualdad;
- Los gastos son más efectivos para la redistribución que la tributación;
- Las políticas sociales privadas son regresivas;
- Las instituciones del EB afectan la formación de coaliciones de clase y políticas que la apoyan;
- Las instituciones del EB afectan las percepciones de mérito y normas de la solidaridad social;
- Las reformas dependen de trayectorias (de grupos de electores que en parte las instituciones del EB forman);
- Las democracias duraderas con coaliciones de centro-izquierda duraderas producen EB más redistributivos.

El carácter regresivo en materia de bienestar de las reformas neoliberales de la década de 1990 –en los países de la OCDE pero también en los de América Latina y otras regiones “en desarrollo”– resulta fuera de discusión para la autora, con base en esos mismos registros de datos. Esas reformas no provocaron expansión de la cobertura a pesar de haber sido ésta la principal justificación.

La atención que la autora presta a las economías de la OCDE contrasta con la que dedica a los “EB tardíos” de América Latina –con la ya señalada excepción de Brasil–. La llegada de coaliciones progresistas al gobierno de muchos de esos países se tradujo en la disminución de las desigualdades sociales, como efecto de la ampliación de la cobertura educativa, políticas de seguro social, transferencias de ingresos a los pobres, políticas en pro de formalización laboral; sistemas públicos de educación preescolar, sistemas de salud pública universales, jubilaciones básicas y beneficios no contributivos. La recuperación de la tasa de crecimiento del producto en la primera década de este siglo en las que se conoce genéricamente como experiencias *post neoliberales*, también tuvo efectos redistributivos. La autora destaca la eficacia redistributiva de las intervenciones estatales, frente a los experimentos compensatorios promovidos en la década de 1990 por una variedad de reformas neoliberales –por ejemplo fondos de inversión social o programas de potenciación de los recursos comunitarios–. En lo que respecta a las desigualdades de género, la conclusión es implacable: “Las políticas ‘informales’, basadas en las comunidades y en el trabajo no pagado de las madres... tienen un bajo potencial para la creación de oportunidades para los hijos, transfiriendo la responsabilidad del Estado a las madres y reforzando su función de cuidadoras” (231).

Muchas de las reformas efectuadas en el EB latinoamericano fueron el resultado de la aplicación de recomendaciones de organismos multilaterales de crédito activamente involucrados en el tratamiento del endeudamiento externo de la región. Todas las reestructuraciones de ese endeudamiento tuvieron como elemento primordial la continuidad del pago de los intereses; en la medida en que ese pago fue garantizado por los estados como condición para recibir fondos “frescos”, el pago de los intereses devino gasto público y su priorización se implementó a costa de cualesquiera otros rubros del gasto público. Llama la atención que este aspecto de la cuestión haya caído más allá de los alcances de la investigación que dio pie a este libro.

En momentos en que los logros en materia de bienestar social están siendo sometidos a nuevamente a severas regresiones como efecto los cambios en el mapa político de la región, y vuelven a difundirse las argumentaciones respecto de los efectos distorsionadores de intervención pública en la asignación de recursos, y al mismo tiempo esas regresiones alimentan diversas expresiones de resistencia social, la lectura de este libro, más allá de las limitaciones señaladas, resulta de extrema utilidad.

Reseña

**Gabriel Fuks; contribuciones de Alberto Toro
y Carlos Alberto Villalba**

Tragedias de un Estado ausente: de Iron Mountain a Time Warp

Primera edición - Punto de Encuentro, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2017, 184 págs.
ISBN 978-987-1567-90-4

Reseña de Eduardo Barros
Universidad Nacional de Lanús

En el marco de una investigación parlamentaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sobre el incendio de Iron Mountain,¹ el legislador Gabriel Fuks ofrece una discusión de fondo que trasciende el hecho y los alcances de la tragedia: el rol del Estado, el papel del Gobierno y -en otro plano- introduce la cuestión en el terreno del debate sobre un Estado “ausente”: ¿se ausenta realmente el Estado o la inacción estatal es producto de una decisión política?

Con una activa participación en la Legislatura porteña -fue presidente de la Comisión de Desarrollo Económico, vicepresidente 2º de la Comisión de Seguridad e integrante de la Comisión de Obras y Servicios Públicos- Fuks relata de primera mano las circunstancias que rodean a la investigación incoada sobre la tragedia de Iron Mountain ocurrida el 5 de febrero de 2014 y el derrotero de los pedidos de informes (algunos de su autoría), concluyendo en el hecho del incumplimiento del Estado de la CABA en términos de control de inspecciones y de habilitaciones de edificios e instalaciones

de la ciudad. Resaltando la continuidad de la ausencia de controles estatales, da cuenta de los debates legislativos iniciados tras el desastre de Time Warp y que derivaron en la sanción de la ley de Regulación de Eventos Masivos (ley 5641/16).²

El libro está integrado por dos partes: *La investigación*, que consta de una introducción y de 7 apartados, y un *Anexo* en el que se exponen los documentos de la investigación.

La introducción (“La ausencia de un Gobierno”) comienza a perfilar un Estado de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “ausente” y lo califica como “cómplice por inacción”. Es de destacar que el autor utiliza “Estado” y “Gobierno” de un modo intercambiable, con lo que parece dar la pauta de que la inacción estatal es producto de una decisión política del bloque de poder dominante en esa instancia de estatalidad. En este apartado enumera y registra tragedias (Iron Mountain, Timer Warp, pero también Beara, incendios en talleres clandestinos, etc.) en los cuales la función Ejecutiva del Estado omite cumplir con las normativas vigentes en términos de habilitación y de inspección, por un lado, pero además pone de manifiesto la existencia de un verdadero agujero negro, un “[...] espacio social excluido de la soberanía estatal y sustraído de cualquier control público” (p. 22).

En el primer apartado (“Los hechos”) se detalla, con documentación respaldatoria, el derrotero del trámite de habilitación y de las inspecciones realizadas a la firma Iron Mountain para instalar un depósito de archivo de documentación. Desde un principio estas tramitaciones mostraron anomalías que no fueron sancionadas a pesar de estar consignadas en los expedientes de inspección. La falta de cumplimiento de la empresa y la ausencia de sanciones estatales naturalizó una situación de precariedad del inmueble y que impidió superar satisfactoriamente un incidente como el ocurrido el 5 de febrero de 2014, el incendio que provocó la muerte de 10 personas (profesionales y expertos voluntarios y el propio jefe del operativo).

En el segundo ítem (“Responsabilidades del gobierno de la CABA”) se puntualizan las deficiencias consignadas por la Agencia Gubernamental de Control (AGC), las funciones preventivas no ejercidas por su Dirección General y las inspecciones donde se señalan fallas que no fueron atendidas y que hubiesen impedido el incendio, o bien atenuado sus graves consecuencias (como por ejemplo carencias en el sistema de reserva de agua, en las bombas y tanques de agua y en la red de rociadores). Las solicitudes de datos sobre las competencias en fiscalización y control en relación al proceso de habilitación y de inspecciones de Iron Mountain realizadas por la Legislatura de la ciudad fueron respondidas por el Estado porteño de manera parcial e insuficiente (p. 30). Además, se da cuenta de la demora en la respuesta al pedido de informes de la Legislatura, no obstante lo cual la investigación iniciada logra determinar las características de las exenciones a las normas de la ciudad sobre el “Distrito Tecnológico” y a demostrar la falta de perti-

nencia de la asociación hecha por el Poder Ejecutivo de la CABA de la empresa Iron Mountain con la actividad tecnológica.

“El laberinto de los pedidos de informes”, la tercera sección, es otra muestra de la decisión política del Estado de la CABA, a través del bloque dominante de poder, de eludir responsabilidades y de tratar de impedir el desarrollo de una investigación por parte de la Legislatura porteña: de los 13 pedidos de informes elevados entre abril de 2014 y abril de 2016, 8 de ellos se vieron trabados por cuestiones burocráticas y 5 directamente no tuvieron sanción. De todos modos, solamente se obtuvo de parte del Ejecutivo de la ciudad alguna respuesta parcial, incompleta y efectuada fuera de los plazos previstos por la norma que regula este tipo de expedientes. Además, consigna el fracaso de dos propuestas de formación de una Comisión Investigadora que permita revelar cuestiones desconocidas sobre el propio incendio, sobre el funcionamiento de la empresa y sobre el accionar de los órganos estatales de control sobre habilitaciones y sobre seguridad.

Ante las sospechas de destrucción de pruebas de lavado de activos, tanto la Unidad de Información Financiera (UIF)³ como la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC)⁴ iniciaron pesquisas, de las que se da cuenta en el apartado “Investigación de UIF y PROCELAC”. El informe de la UIF coincide con las observaciones de anomalías consignadas en el expediente de habilitación del depósito de Iron Mountain y concluye en la existencia de un patrón de comportamiento por parte de la firma, ya que el incendio repitió en *modus operandi* de otros casos similares sufridos por la misma empresa en Canadá, Estados Unidos y Gran Bretaña.

En el apartado “Conclusiones”, Fuks reseña las situaciones comprobadas a lo largo de la investigación legislativa, como por ejemplo fallas en el proceso de control y de habilitaciones, falta de sanciones por incumplimiento y menosprecio al informe de la Agencia de Protección Ambiental de la ciudad elevado al Ministerio de Ambiente y Espacio Público veinte meses antes del incendio. También pone de relieve la impertinencia de la incorporación de la empresa al Distrito Tecnológico (que le permitió acogerse a rebajas impositivas) y -lo más grave- la determinación de la intencionalidad del incendio.

El sexto capítulo, “Propuestas normativas”, detalla una serie de proyectos relativos a la expropiación de Iron Mountain, la creación de una Comisión Investigadora, la suspensión de las exenciones, la reforma y actualización del Código de Edificación de la CABA, el diseño de protocolos de procedimientos y la propuesta de autonomizar el Cuerpo de Bomberos de la Policía Federal. Para la elaboración de estas propuestas, hay un indudable apoyo en las pericias originadas en la investigación realizada por la Legislatura de la CABA.

La séptima parte, “La experiencia de Time Warp en la Legislatura”, da cuenta de un hilo conductor entre Iron Mountain y Time Warp: la ausencia del gobierno de la CABA en términos de regulación y control de actividades y la falta de sanción ante el incumplimiento de las normativas vigentes. El caso del festival que no pudo ser impulsó a la Legislatura a avanzar sobre una nueva y más rigurosa normativa para regular actividades masivas, tratando de imponer una visión integral que contemple la complejidad de la problemática. Fuks puntualiza las discusiones desplegadas entre los diferentes bloques hasta llegar a la sanción de la ley de Regulación de Eventos Masivos (Ley 5641/16), que entre otras cuestiones impide que se pueda alegar desconocimiento de las normas y procedimientos.

En este apartado, además, se destacan fragmentos de los discursos del propio Fuks, de Roy Cortina y de Gustavo Vera en las sesiones de tratamiento del proyecto de ley de Eventos Masivos, en los cuales se resalta, en líneas generales, la ausencia o la deficiencia de controles estatales y la necesidad de legislar para evitar la recurrencia de episodios trágicos como Iron Mountain, Time Warp y otros.

La segunda parte del libro, “Anexo”, ofrece la documentación originada en la investigación legislativa, entre los que se destacan los proyectos de resolución y los proyectos de declaración presentados para pedidos de informes y que cuentan con intervención del propio Fuks. Además, se presentan fragmentos de la comparecencia del director ejecutivo de la Agencia Gubernamental de Control de la CABA, los informes de la Superintendencia Federal de Bomberos y de la Auditoría General de la CABA (ambos ignorados por el Gobierno porteño), la resolución que ordena la reconstrucción del extraviado expediente de habilitación de Iron Mountain y el texto completo de la ley 5641/16.

Conclusiones

“Tragedias de un Estado ausente: de Iron Mountain a Time Warp” tiene la utilidad de plantear y de mostrar, acompañado de abundante y detallada documentación, la decisión política del bloque de gobierno que está al frente del Estado de la CABA desde 2006 de “retirar” al Estado de las tareas de control y seguimiento de habilitaciones, concediendo además –de manera discrecional– exenciones impositivas no pertinentes a determinadas empresas como Iron Mountain, cuyo objeto es la custodia y protección de documentos y datos y eventualmente la destrucción de información, al incorporarlas al régimen de “Distrito Tecnológico” de la ciudad.

La expresión de “Estado ausente” no es exacta en términos académicos, pero sí es gráfica para describir un menor rigor en algunos mecanismos de regulación y en algunas modalidades de intervención estatal (Vilas, 2007). El Estado, entonces, no se “ausenta” en términos fácticos sino simbólicos, en tanto deja de enviar señales claras a los actores sociales relevantes y a la sociedad en general sobre su intención de articular e intervenir en las relaciones políticas, sociales y económicas.

Como ya fue dicho, en este libro es frecuente la utilización de “Estado” y “Gobierno” en forma intercambiable, lo cual tampoco es rigurosamente exacto. Sin embargo, puede considerarse que esta forma de expresión alude, en última instancia, a dar cuenta del hecho que la inacción del Estado porteño es consecuencia de una decisión política del bloque de poder dominante en la CABA.

Quizás hubiera contribuido a mostrar de manera más elocuente la precisión de los datos recabados y la contundencia de los informes y pericias derivados de la investigación legislativa un mayor rigor metodológico en la presentación de los apartados, en los cuales la subtitulación no es del todo clara.

En definitiva, y más allá de algunas imprecisiones en términos conceptuales, el libro de Fuks revela una operatoria al frente del Ejecutivo porteño que es desaprensiva en términos de custodia del bien común, transfiriendo responsabilidades que son claramente de dominio estatal a la esfera individual, lo que implicaría una encubierta “privatización” de las gestiones de regulación de instalaciones y control de habilitaciones. Pero, por otra parte, también rescata la inmediata asunción de responsabilidades investigativas por parte de la Legislatura, en tanto parte de ese mismo Estado porteño, en cumplimiento de las atribuciones de la función de poder legislativa de la CABA.

¹ “Iron Mountain Incorporated” es una empresa que ofrece “soluciones de administración de información que ayudan a que las empresas disminuyan costos y eliminen la ineficiencia al administrar su información física y digital”. Estas “soluciones” incluyen la custodia de documentos, la destrucción de información y la protección de datos. Para más información, ver <http://www.ironmountain.com.ar/>.

² El 16 de abril de 2016, durante la primera noche del festival de música electrónica “Time Warp”, murieron 5 jóvenes por intoxicación tras un supuesto consumo de drogas.

³ Organismo descentralizado dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (actualmente en la órbita del Ministerio de Finanzas).

⁴ Unidad especial de investigación dependiente de la Procuración General de la Nación.

Referencias Bibliograficas

VILAS, Carlos (2007): *Pensar el Estado*. Remedios de Escalada: Edunla.

Otras fuentes consultadas

<http://www.ironmountain.com.ar/>.

<https://www.legislatura.gov.ar>

Pares evaluadores externos del Vol. 7

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** agradece a los y las colegas que actuaron como evaluadores externos de los artículos presentados para publicación en el volumen 7:

Andrenacci, Luciano, Universidad de Buenos Aires
Anzelini, Luciano, Universidad Nacional de Quilmes
Ávila Romero, Agustín, Universidad Nacional Autónoma de México
Barreto, Miguel, Universidad Nacional del Nordeste
Bertini, Sergio, Universidad Nacional de Lanús
Bolados, Paola, Universidad de Valparaíso
Caetano, Gerardo, Universidad de la República
Causa, Matías, Universidad Nacional de La Plata
Cormick, Hugo, Universidad Nacional de Moreno
Cornejo, Amaranta, Universidad Nacional Autónoma de México
Escolar, Cora, Universidad de Buenos Aires
Fernández Courel, Damián, Universidad Nacional de Lanús
García, Lila, Universidad de Buenos Aires
Girado, Agustina, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
Grandinetti, Rita, Universidad Nacional de Rosario
Guelman, Leda Anahí, Universidad de Buenos Aires
Guillén Romo, Arturo, Universidad Nacional Autónoma de México
Herkovicz, Damián, Universidad Nacional de Lanús
Lacarrière, Mónica, Universidad de Buenos Aires
Martínez, Laura Victoria, Universidad de Buenos Aires
Martínez Peria, Juan F, Universidad de Buenos Aires
Moreira, Carlos, Universidad Autónoma de Baja California
Nava, Isalia, Universidad Nacional Autónoma de México
Ortiz Maldonado, Natalia, Universidad de Buenos Aires
Pasquariello, Lilia, Universidad del Estado de São Paulo/Araraquara
Reano, Ariana, Universidad Nacional de General Sarmiento
Ríos, Cecilia, Universidad Nacional de Córdoba
Russo, Alejandro, Universidad Nacional de Lanús
Soprano, Germán, Universidad Nacional de La Plata
Sotelo, Jorge, Universidad Nacional de San Martín
Valente Adarme, Xavier, Universidad Central de Venezuela
Wihner, Alejandro, Universidad Nacional de Lanús
Zapata Callejas, John S., Universidad de Antioquia
Zibecchi, Carla, Universidad de Buenos Aires

Indicaciones editoriales y de estilo

Los autores y autoras interesados en publicar artículos o reseñas bibliográficas en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** pueden enviar sus trabajos a través del sistema OJS ingresando a la página revistas.unla.edu.ar/perspectivas o bien por correo electrónico a perspectivas@unla.edu.ar

Previamente, deberán verificar que sus textos se ajustan al Reglamento Editorial y normas de estilo que se detallan a continuación. En caso contrario los textos serán devueltos al remitente.

Reglamento Editorial

Los artículos presentados para publicación son sometidos a dos evaluadores externos de acuerdo al sistema “doble ciego”. La evaluación versará sobre la calidad sustantiva del texto (aportes teórico-metodológicos, nuevos enfoques, relevamiento de nuevos aspectos de un tema, etc.) así como de su pertinencia respecto de la temática de la Revista. Artículos y reseñas serán arbitrados por la Revista serán sometidos previamente a arbitraje de acuerdo al sistema “doble ciego”. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano. Los textos serán presentados en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

La extensión máxima de los artículos 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Normas básicas de estilo

1. Artículos

La tipografía utilizada deberá ser Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, incluso las notas y referencias.

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 150 palabras como máximo. Deberán proponerse cinco (5) palabras clave, en ambos idiomas. El resumen deberá presentar claramente el objeto del trabajo y sus principales conclusiones.

Las transcripciones literales se harán entre comillas en tipo Times New Roman 12, sin sangría, salvo que excedan las tres (3) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Todas las notas, sin excepción, serán identificadas con numeración arábiga correlativa y ubicadas al final del texto.

Se aconseja evitar cuadros y gráficos que utilicen colores. Unos y otros se incluirán al final del texto, con la indicación “AQUÍ VA EL CUADRO (O GRAFICO) N°” en el lugar correspondiente del texto.

Referencias bibliográficas:

En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: **Sassen, Saskia** (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: **Mato, Daniel** (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología* 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: **Vilas, Carlos M.** (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: **Hill, General James T.** (2004) *Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24*. <http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo APA se aplicarán subsidiariamente.

2. Reseñas bibliográficas:

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), publicados no más atrás de un año del de circulación del respectivo número de la Revista.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: **Oscar Madoery**, *Los desarrollos latinoamericanos y sus controversias*. 1ª edición. Ushuaia: Ediciones UNTDF, 2016. 317 págs. ISBN 978-987-45975-4-0.

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed.

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

Puntos de Venta de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas

Venta en librerías

Librería de la UNLa

Edificio José Hernández
29 de Septiembre 3901
Remedios de Escalada

Fedro Libros

Carlos Calvo 578
Ciudad de Buenos Aires

Librería Vivaldi

Santiago del Estero 998
Ciudad de Buenos Aires

Páginas Libres

Santiago del Estero 1112
Ciudad de Buenos Aires

Librería de Las Madres

H. Yrigoyen 1584
Ciudad de Buenos Aires

Prometeo Libros

Corrientes 1916
Ciudad de Buenos Aires