

Revista

Perspectivas *de*
Políticas Públicas

23

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 12, Nro. 23. Julio-diciembre 2022

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 12 No. 23 (julio-diciembre 2022)

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Vol. 12 No 23
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

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

Universidad Nacional de Lanús

Rectora *Ana María Jaramillo*
Vicerrector *Daniel Bozzani*

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

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

Staff de la Revista

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

Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Editor digital OJS *Sebastián Cruz Barbosa*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

Colaboradores *Eduardo Barros / Fernando Durán*
(Departamento de Planificación y Políticas Públicas - UNLa)

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

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

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

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

Purpose

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



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:

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

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

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

REDIB
Red Iberoamericana
de Innovación y Conocimiento Científico

CLASE
Clasificación Latinoamericana en
Ciencias Sociales y Humanidades

LatinREV
Red Latinoamericana de Revistas en Ciencias Sociales

EBSCO
INFORMATION SERVICES

Consejo Asesor

Gerardo ABOY CARLÉS,

Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Norberto ALAYÓN,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

Luis Fernando AYERBE,

Universidad del Estado de São Paulo, Brasil

José BELL LARA,

Universidad de La Habana, Cuba

Emelio BETANCES,

Gettysburg College, Estados Unidos

Barry CARR,

Australian National University, Australia

Adriana CLEMENTE,

Universidad de Buenos Aires, Argentina

André CORTEN,

Université de Québec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

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

Vol. 12 No 23
julio-diciembre 2022

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 9-10

Artículos

Federico Lorenç Valcarce, págs. 11-34

Policía y territorio: continuidades y rupturas en la gestión de la seguridad pública durante la pandemia COVID-19 (Mar del Plata, 2020-2021)

Police and territory: continuities and breakdowns in public security management during the Covid-19 pandemics in Mar del Plata (Argentina) 2020-2021

Martín Carné, págs. 35-55

Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021)

Land Development Program: the interdependence of writing and implementing a public policy. A case study of Esperanza City, Santa Fe (2020-2021)

Joseph Palumbo, págs. 56-86

Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional

Elements for a comprehensive conceptual framework for housing policy

Martín Aguerre, Gustavo Acciaresi, Gerardo

Andrés Denegri, págs. 87-110

Políticas estatales de promoción del sector forestal: el caso de la provincia de Jujuy (Argentina)

Public policies for forestry promotion: a case study on the Jujuy Province (Argentina)

Ana Clara Carro, págs. 111-142

El rol del COFECYT en la federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina

The role of COFECYT in the federalization of science and technology in Argentina

Daniel A. Comba, págs. 143-174

El enfoque del “diseño de política”: antecedentes y herramientas para el análisis de políticas públicas
“Policy design” approach. Antecedents and tools for public policies analysis

Alberto Arellano Ríos, Santos Joel Flores Ascencio,

Roberto Iván Piedra Ascencio, págs. 175-198

Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social
Qualitative Participatory Evaluation in Mexico: A case study on social infrastructure

Reseñas

José Luis Villacañas, págs. 199-203

Neoliberalismo como Teología Política. Habermas, Foucault, Dardot, Laval y la historia del capitalismo contemporáneo.

Reseña de Pablo Martín Méndez

Benjamín Moffit, págs. 204-208

Populismo. Guía para entender la palabra clave de la política contemporánea.

Reseña de Ignacio Soto

Javier Auyero y Katherine Sobering, págs. 209-213

Entre Narcos y Policías. Las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas.

Reseña de Alejandro Hener

Pares evaluadores externos del volumen 11

(Nos 21 y 22), págs. 214-215

Indicaciones a los autores, págs. 216-218

Avisos, pág. 219

Revista

Perspectivas de Políticas Públicas

El contexto en el que las políticas públicas son elaboradas e implementadas es decisivo para el logro de los objetivos perseguidos: la política es una actividad práctica, porque traduce en acciones las ideas que la inspiran. Las variaciones en el contexto obligan a redefiniciones en el diseño y las modalidades de ejecución de las políticas, incluso en sus objetivos. Esas redefiniciones suelen ser tanto más amplias cuanto más sorprendentes resultan los cambios sobrevinientes. Si la previsión de la variabilidad del contexto muestra la calidad del diseño de la política y el enfoque estratégico de su ejecución, la capacidad para mantener el rumbo hacia los objetivos por encima de las modificaciones del contexto suele ser una prueba de la calidad de la formulación técnica de la política, del liderazgo de la autoridad que la conduce e implementa así como de su eficacia para obtener un involucramiento efectivo de los actores de la sociedad más directamente concernidos por ella.

Estos aspectos fueron puestos a prueba por la pandemia de COVID-19. Todas las dimensiones de la vida de la sociedad y del funcionamiento del estado fueron sometidas a forzosas y frecuentemente profundas modificaciones. Contra las expectativas de mucha gente, superada la pandemia gracias a una variedad de respuestas de política sanitaria, económica, financiera y otras, nada ha vuelto a ser como antes. En el sur global en el que Argentina se ubica aumentaron las desigualdades sociales, la pobreza, el deterioro del mercado de trabajo; la evidencia incontestable de que la peste golpeaba más a los sectores más vulnerables de las sociedades agravando los sesgos de clase, etnicidad y género de las estructuras de poder, alimentó adicionalmente la conflictividad social. También pudo comprobarse que la morigeración de los efectos más nocivos de la pandemia se alcanzó merced a amplias y decisivas intervenciones estatales, forzando muy frecuentemente las resistencias de actores que pretendieron, y en muchos casos pudieron, hacer de la tragedia sanitaria y socioeconómica un mecanismo adicional de generación y acumulación de rentas. El crecimiento de la desigualdad social no fue solo un efecto del virus sino un resultado de esas resistencias y de la reducida capacidad de los estados para hacer prevalecer los intereses generales aún en tiempos adversos, por encima de egoísmos y mezquindades.

Este número de la **RPPP** se inicia con un trabajo de Federico Lorenç Valcarce sobre el impacto de la pandemia sobre el funcionamiento de las fuerzas de seguridad durante la misma, en particular durante el periodo de aislamiento obligatorio y las limitaciones a la movilidad de las personas. Martín Carné presenta un estudio de caso sobre el Programa

Nacional de Producción de Suelo orientado al financiamiento y cualificación de suelo por parte de estados provinciales y municipales con fines habitacionales; un programa que dio sus primeros pasos cuando la pandemia recién comenzaba. Partiendo de una revisión de la literatura y de la experiencia histórica argentina, Joseph Palumbo propone una conceptualización amplia de la política habitacional con el fin de renovar la agenda de investigación de las ciencias sociales en lo que toca a este tema.

Martín Aguerre, Gustavo Acciaresi y Gerardo Andrés Denegri prestan atención a la evolución de la actividad forestoindustrial en la provincia de Jujuy y su relación con políticas de promoción e intervención del Estado en los distintos eslabones de las cadenas productivas. El artículo muestra la relevancia de la planificación estratégica en el desarrollo de la actividad y el retroceso que ella experimentó a medida que esa planificación se fue abandonando por el cambio de orientación de la gestión pública. El texto de Ana Clara Carro describe y analiza el proceso de federalización de la ciencia y la tecnología llevado adelante desde el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT), orientado a la solución de problemas socio-productivos y a la adopción de decisiones por cada provincia a partir de la asignación de recursos, al mismo tiempo que señala la tensión que se suscita entre esa descentralización y la elección de criterios verdaderamente equitativos para la desconcentración de recursos.

Daniel Comba presenta un estado actual del enfoque de *diseño de políticas* desarrollado por el análisis de políticas públicas estadounidense y los aportes provenientes de algunas perspectivas neoinstitucionalistas, señalando los puntos de acuerdo así como sus logros y limitaciones. Alberto Arellano Ríos, Santos Joel Flores Ascencio y Roberto Iván Piedra presentan un estudio de caso de un programa del gobierno federal de México de evaluación cualitativa y participativa de la población beneficiaria de los bienes y servicios generados por el programa analizado.

La *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* comunica con profundo pesar el fallecimiento de Claudio Loiseau, director de la Dirección de Diseño y Comunicación de la Universidad Nacional de Lanús. Claudio fue un trabajador incansable y un leal compañero. Integró el equipo que, dirigido por Ana Jaramillo, fundó la UNLa hace un cuarto de siglo; de su sensibilidad artística y extraordinaria creatividad provienen el logo que identifica desde entonces a la universidad y también el de nuestra revista, con sus portadas multicolores. La RPPP, su equipo editorial y quien esto firma se suman al dolor generado por su desaparición física y expresan sus condolencias a sus familiares y amistades.

Carlos M. Vilas
Director

Policía y territorio: continuidades y rupturas en la gestión de la seguridad pública durante la pandemia COVID-19 (Mar del Plata, 2020-2021)

Police and territory: continuities and breakdowns in public security management during the Covid-19 pandemics in Mar del Plata (Argentina) 2020-2021

Federico Lorenç Valcarce

Licenciado en Sociología y Doctor en
Ciencia Política
Profesor Titular en la Universidad
Nacional de Mar del Plata
Investigador Independiente CONICET
ISTeC-UNMDP
florenvalcarce@mdp.edu.ar

Resumen

Se aborda el modo en que los agentes policiales realizan sus tareas de mantenimiento del orden y control del delito, identificando las continuidades y las rupturas que pueden observarse en la producción de seguridad durante la pandemia de COVID-19. El análisis se apoya en entrevistas con personal policial y con otros informantes clave, en particular, con participantes en los foros de seguridad, militantes sociales y dirigentes políticos locales. El trabajo de campo se realizó desde mediados de 2020 hasta finales de 2021, en el momento inmediatamente posterior a la aplicación de las medidas más drásticas de aislamiento social obligatorio. Según el estudio, la actividad policial vio inicialmente reducidas o suspendidas algunas de sus áreas habituales de intervención, como el control del delito callejero o la investigación criminal; en otros aspectos, siguió desempeñándose según patrones operantes antes de la pandemia, como la regulación de las violencias sociales en ciertos

Fecha de recepción:

2.8.22

Fecha de aceptación:

6.9.22

segmentos de la población. La novedad consistió en la generalización de los operativos de control de la circulación de las personas y la restricción a las reuniones sociales. En pocos meses, el policiamiento de la ciudad volvió a ordenarse según la configuración social e institucional previa a la pandemia.

Palabras clave: policiamiento - seguridad - pandemia - aislamiento social - burocracias

Abstract

The article addresses the way police officers operating in the territories carry out their tasks of law maintenance and crime prevention, identifying the continuities and ruptures in the production of security that can be observed in the context of the COVID-19 pandemic. Our analysis is based on twenty interviews to police personnel of different ranks in several police stations in Mar del Plata, in addition to interviews to key informants, in particular, half a dozen participants in security forums, social activists, and local political leaders. The fieldwork was carried out from mid-2020 to the end of 2021, in the context of the COVID 19 pandemic, immediately after the application of the most drastic measures of mandatory social isolation. According to the study, police activity initially saw some of its usual areas of intervention reduced or suspended, such as street crime control or criminal investigation; in other aspects, it continued to operate according to patterns that were in place before the pandemic, such as the regulation of social violence in certain segments of the population. The novelty was given by the generalization of traffic control operations, and the restriction of social gatherings. In a few months, the policing of the city was once again ordered according to the social and institutional configuration prior to the pandemic.

Key words: policing - public security - pandemics - social isolation - bureaucracies

Introducción¹

En tanto intervenciones sectoriales del Estado, las políticas de seguridad ciudadana se despliegan en el territorio a través de los actores y las organizaciones especializadas de la institución policial. Las tareas generales de seguridad se realizan desde las comisarías, y se ocupan de ellas agentes policiales organizados en distintas áreas (administración, operaciones, logística, personal, judiciales, investigaciones, etc.). La función policial se realiza a través de una serie de actividades rutinarias que consisten en el control de la circulación y la identificación de personas, el patrullaje de las distintas cuadrículas en que se dividen las jurisdicciones, la intervención en casos de conflictos, contravenciones o delitos, la toma de denuncias de parte de los vecinos, y la investigación de hechos, acciones, individuos y grupos, entre otras. En el contexto de la pandemia, se sumaron nuevos campos de acción en los que el personal policial debió intervenir para conjurar las trasgresiones de las regulaciones establecidas por el Estado nacional: en particular, restricciones a la circulación de las personas y limitaciones a las reuniones sociales.

En todos estos casos, la policía se organiza para cumplir su función oficial de detectar y perseguir el delito, auxiliar a la justicia penal, ordenar las relaciones locales y resolver conflictos comunitarios de distinta índole. La implementación de las medidas gubernamentales que conocemos como políticas de seguridad recurre a saberes y destrezas propias de las burocracias de nivel de calle, en este caso, los policías que trabajan en las comisarías en las distintas ciudades, barrios, pueblos y zonas rurales. Existe una conexión entre lo que sucede en La Plata, capital de la provincia de Buenos Aires, en el ámbito ministerial y en la jefatura de policía, y lo que observamos en cada jurisdicción policial en el territorio.

Hay diversas definiciones de las políticas públicas que no podemos revisar aquí por razones de espacio. Cada definición aporta énfasis y matices, pero casi todas coinciden en que una política pública es un proceso formalmente desarrollado por el Estado que encadena una serie de acciones orientadas a la obtención de un determinado fin. En general, múltiples actores participan del proceso de elaboración, implementación y evaluación de la política. Del mismo modo, las políticas procuran ordenar o transformar un ámbito de la vida social, sea sectorial o geográficamente delimitado, y además de una dimensión técnica tienen una dimensión ideológica y política, tanto en la selección de los problemas como en el modo de enfocarlos y abordarlos. Las políticas son usualmente presentadas como la respuesta a problemas públicos, o demandas sociales. A veces se subraya su dependencia de determinadas concepciones ideológicas de grupos y sectores sociales. Pero también se señala que expresan intereses políticos y burocráticos anclados en la propia estructura del Estado. El enfoque dinámico característico de esta área de conocimiento permite aprehender al Estado en acción, en movimiento, en proceso.

En los estudios clásicos sobre el Estado y las políticas públicas, las burocracias aparecen usualmente como las instancias de ejecución de las políticas. En efecto, muchos de los trabajos que integran a las burocracias en el análisis de las políticas públicas lo hacen en la etapa de la implementación, concebida generalmente como mera aplicación de decisiones preelaboradas, lo que va de la mano con una visión puramente instrumental y pasiva de las burocracias. Contra esta visión lineal y determinista, Pressman y Wildavsky (1998) demuestran que la implementación no responde necesariamente a las expectativas plasmadas en la etapa de formulación. La implementación no es un mero apéndice de la planeación pergeñada a partir de la racionalidad de un decisor político único y omnipotente. Los instrumentadores y los ciudadanos receptores de las políticas no necesariamente se comportan como aquél espera, lo que implica que los actores gubernamentales deban negociar, ajustar sus expectativas, adaptarse a las situaciones.

En sintonía con esta perspectiva, Guy Peters señala que el éxito o el fracaso de una política pública depende de la actividad de varias organizaciones y el modo en que las mismas interactúan (Guy Peters 1999:78-82). Un programa de acción tiene más probabilidades de ser implementado en la medida en que exista compatibilidad entre los objetivos políticos del gobierno y la cultura institucional de un sector de la administración pública. Los estratos inferiores de la burocracia son actores cruciales en el proceso de elaboración de las políticas públicas, pero también lo son los actores de niveles superiores. Desde el punto de vista del destinatario de las políticas, el gobierno aparece personificado en los burócratas de menor nivel; pero los componentes políticos y administrativos del Estado no se reducen a ese último eslabón de la cadena. Las burocracias sectoriales contribuyen a definir ciertas pautas generales de las políticas públicas. Esto se refuerza además por medio de prácticas y rutinas organizacionales que dan cuerpo a los procesos concretos que se desarrollan en ciertas áreas del Estado.

Lipsky (1980) llama burócratas de nivel de calle a los trabajadores estatales que interactúan directamente con los ciudadanos y que tienen cierta discrecionalidad en la ejecución de sus tareas. Con relativa autonomía de sus superiores, estos agentes tienen la capacidad de determinar la naturaleza, cantidad, y calidad de los beneficios y sanciones que se brindan a los administrados. Como interactúan con los ciudadanos en el curso de su actividad laboral, lo que los somete a demandas particularistas y circunstancias no anticipadas, no pueden hacer su trabajo de acuerdo con las concepciones ideales de la práctica. Interpretan, seleccionan y adaptan las reglas y las órdenes, lo que introduce diferencias y conflictos con los estratos superiores de la burocracia.

Entre las burocracias estatales, incluso cuando se estudian las burocracias de calle, los policías han recibido una atención recurrente, aunque no estén usualmente en el centro de las preocupaciones generales de quienes se interesan por el estudio del Estado y la administración pública.

Según la perspectiva clásica elaborada por Egon Bittner, la policía es un cuerpo de funcionarios que el Estado autoriza al empleo legítimo de la violencia cuando la situación lo requiere (Bittner 1980). En el ejercicio de sus funciones, los policías están autorizados al uso de la fuerza y a la portación de armas de fuego, en el marco de ciertos límites establecidos por la ley. Pero el recurso a la violencia no solamente está enmarcado por la ley, sino también por las concepciones policiales acerca de su conveniencia y legitimidad, y por las percepciones y evaluaciones de la población a propósito de la actuación policial. El uso de la fuerza reposa sobre autorizaciones legales, pero también sobre concepciones profesionales que dictan su conveniencia y sobre consentimientos morales que lo hacen legítimo. Otra contribución clásica, la de Dominique Monjardet (2010), propone un abordaje sociológico de la policía desde el estudio de los usos sociales de la violencia y la legitimación del recurso a la fuerza. Encuentra en ese recurso el aspecto propio de la policía, que además realiza un conjunto de actividades compartidas con otras instituciones. Para este autor, lo específico del uso policial de la fuerza es, por un lado, que no tiene un objeto determinado (como sí sucede en el caso de los padres, los médicos o los guardiacárceles). En las ciudades contemporáneas, la intervención policial es trivial, y responde a demandas mundanas con soluciones igualmente mundanas. En su trabajo cotidiano, la policía recurre más a la autoridad socialmente reconocida, y por lo tanto a formas simbólicas de violencia simbólica, que a las formas más espectaculares, incluso armadas, de la violencia física. También dispone de otros medios distintos de la fuerza, ilegales para los ciudadanos ordinarios, como espiar, requisar, vigilar, engañar, provocar, etc., medios que permiten cumplir su misión institucional, y su función social.

En nuestro país, desde hace dos décadas, las ciencias sociales han desarrollado investigaciones que aportan a una comprensión de la constitución y las funciones de la policía, pero también del modo en que funcionan las distintas dependencias, la manera en que se realiza el trabajo policial y las culturas institucionales que operan en ella. Una parte importante de la producción en la materia adopta una perspectiva etnográfica, procurando desentrañar los sentidos imbricados en las prácticas policiales y desplegados en las interacciones sociales con distintas poblaciones (Sirimarco 2010; Frederic et al. 2013; Bianciotto 2015; Garriga Zucal 2016; Calandrón 2016; Pita y Pacecca 2017; Ugolini 2017; Cozzi 2019). En otros casos, se busca describir en clave más sociológica el tipo de actividades y las funciones institucionales y políticas que realiza la policía, enmarcando su estudio en procesos sociales más amplios (Saín 2008; Dewey 2015; Montero y Sozzo 2016; Hathazy 2016; Goldin 2020). Todas estas investigaciones muestran con suma riqueza y detalle los distintos aspectos de la institución policial, la diversidad de actividades que realizan sus agentes, los modos de vincularse con distintos segmentos de la población, las relaciones con el poder judicial y la política. Ninguna mirada homogeneizante y simple sobre la policía, menos aún una que la reduzca a la función de perseguir al delito y mantener el orden público, son aceptables después de conocidos los resultados de estos estudios.

Nuestro trabajo pretende poner en relación las discusiones en el campo del análisis de políticas públicas y el estudio de las burocracias, con los desarrollos específicos en el estudio de las policías y las fuerzas de seguridad. Su objetivo es describir la manera en que los agentes policiales que operan en los territorios realizan sus tareas de mantenimiento del orden y control del delito, identificando las continuidades y las rupturas que pueden observarse en el contexto de la pandemia de COVID-19. Ciertas intervenciones como los controles de la circulación o las reuniones sociales se deducen directamente de las decisiones tomadas por el Poder Ejecutivo Nacional a través de distintos decretos, y ejecutadas por las autoridades judiciales y policiales de las provincias. Las restricciones fueron evolucionando a medida que la definición de la situación sanitaria, y la consideración de factores sociales y políticos, iban modulando las respuestas estatales frente a la crisis. En cada momento, las fuerzas policiales fueron las encargadas de velar por el cumplimiento de las medidas. El análisis de estos fenómenos se apoya en una veintena de entrevistas con personal policial de distinta jerarquía en diversas comisarías de la ciudad de Mar del Plata, y otras más realizadas con informantes clave, en particular media docena de participantes en los foros de seguridad, militantes sociales y dirigentes políticos locales. El trabajo de campo se realizó desde mediados de 2020 hasta finales de 2021, en el momento inmediatamente posterior a la aplicación de las medidas más drásticas de aislamiento social obligatorio. A través de técnicas de análisis cualitativo buscamos construir una mirada sobre el trabajo policial en el territorio, y el modo en que las políticas gubernamentales se traducen en acciones concretas e interacciones con la población.

1. El despliegue de la organización policial: una mirada estructural

Según el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, al inicio de la pandemia se localizaban en Mar del Plata los siguientes recursos: 2900 efectivos de la policía bonaerense y 960 de la policía local, lo que da una tasa de 444 policías cada 100 mil habitantes, 591 policías cada 100 mil habitantes si consideramos los efectivos de la policía local, hoy mayormente integrados en las funciones de seguridad en comisarías.² En 2019, el costo salarial mensual de esta fuerza representaba 230 millones de pesos, que sumados a los 82 millones de gastos de funcionamiento daban un total de 312 millones de pesos mensuales promedio. Eso representa un gasto mensual promedio de 478 pesos por habitante. Según el mismo informe, en Mar del Plata había 22 móviles originalmente destinados a la Policía Local y 78 móviles del Comando de Patrullas: llama la atención que además hubiera, en esta última dependencia, 54 móviles fuera de servicio y otros 47 irre recuperables. Estos datos surgieron de una auditoría que, a comienzos de la gestión del ministro provincial de seguridad, Sergio Berni, se hizo para confrontar los datos oficiales y lo que señalaban distintos actores que denunciaban la falta de presencia policial en las calles.

Resulta significativo comparar los datos de Mar del Plata con los de algunos distritos de tamaño equivalente, y con los parámetros totales de la provincia de Buenos Aires (Cuadro 1).

Cuadro 1. Presencia y recursos policiales en distritos seleccionados de la Provincia de Buenos Aires, 2019.

Municipios	Efectivos	Población	Efectivos c/100 mil h	Gasto mensual en personal y funcionamiento en pesos	Gasto por habitante	Móviles CP en servicio
Bahía Blanca	1.757	309.544	567	176.410.877	570	6
General Pueyrredón*	3.860	653.406	591	312.550.566	478	78
La Plata	4.268	708.733	602	686.919.572	969	34
Moreno	1.591	533.292	298	108.589.434	204	0
Quilmes	2.446	657.123	372	213.274.990	325	67
Tigre	993	455.056	218	80.516.480	177	16
Total 44 Departamentos	62.311	13.602.304	458	4.950.499.941	364	15

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, *Proyecto de Organización Policial a nivel municipal*, 2020.

La tasa de policías cada 100 mil habitantes de Mar del Plata es equiparable a la de Bahía Blanca y La Plata, que son centros regionales importantes y relativamente autónomos de otras aglomeraciones urbanas. En comparación, los distritos del Conurbano Bonaerense (seleccionamos uno del sur: Quilmes, uno del oeste: Moreno, uno del norte: Tigre) cuentan con una presencia policial mucho más baja. En términos de gasto por habitante, General Pueyrredón (partido cuya cabecera es Mar del Plata) está en una posición similar a la de Bahía Blanca, muy por debajo de La Plata y muy por encima de los distritos del Conurbano.

En términos funcionales, la Policía de Seguridad se ocupa de las tareas de prevención y control del delito y organiza el despliegue territorial de la fuerza. Esta policía es conducida desde la Subcoordinación General Operativa de la Jefatura General de la Policía Bonaerense, de la que dependen nueve superintendencias de seguridad regionales, entre ellas la Superintendencia de Seguridad Atlántica II. En ella se inscribe, a su vez, la Estación de Policía Departamental Mar del Plata, de la que dependen todas las comisarías de la jurisdicción (15 comisarías y 3 subcomisarías en el ámbito de General Pueyrredón), la Policía Local, el Comando de Patrullas y la comisaría de la Mujer y la Familia.

En las comisarías se toman las denuncias de los vecinos, se registran los delitos flagrantes y se realizan investigaciones preliminares. Una comisaría suele estar conformada por un titular (comisario), un segundo jefe (subcomisario), un escuadrón de oficiales que se ocupa de las distintas áreas de gestión de la dependencia (personal, expedientes, judiciales, logística, operaciones, administración y prevención) y el personal de suboficiales, que es la parte más gruesa de la pirámide, y que son quienes normalmente se dedican a la cobertura de las cuadrículas y todas las tareas externas. Con el nuevo gobierno pro-

vincial, iniciado en diciembre 2019, se dotó a las comisarías de personal y de móviles que antes estaban en otras dependencias (policía local y comando de patrullas), lo que incrementó los recursos humanos y materiales controlados por los titulares.

Durante el día se hace la mayor parte del trabajo administrativo, los operativos programados, las patrullas de rutina y las actividades de articulación con la sociedad, las instituciones y el poder judicial. Durante la noche, la actividad se reduce a las recorridas en móviles por las distintas cuadrículas, la intervención en situaciones emergentes y la toma de denuncias. Para realizar su trabajo, el personal policial debe contar con un conocimiento más o menos exhaustivo del territorio, y con “socios” que les permitan tener información de lo que allí sucede (en algunos casos pueden ser vecinos integrantes de organizaciones sociales o instituciones que colaboran con la comisaría, en otros casos serían más bien quienes se dedican a actividades ilícitas y obtienen cierta protección a cambio de su colaboración).

Desde el punto de vista policial, la comisaría debe ser considerada como una especie de guardia, que se ocupa de todos los problemas, conflictos y delitos que se presentan en su jurisdicción, y que debe responder a ellos en función de distintos principios de selección.

En una comisaría atendés todo tipo de delito: ecológicos, instancia privada, acción pública, delitos económicos. Es una guardia de un hospital. De lo que vos escribas acá, se lo pasás al fiscal después y el fiscal lo deriva a oficinas especializadas, en la DDI (Dirección Departamental de Investigaciones) tenés delitos económicos, robos calificados a comercios, robos calificados a viviendas, extorsivos, virtuales, judiciales, homicidios, todo esto hace que si lo que está hecho de primera en la guardia de prevención, que es la comisaría, está todo mal hecho, cómo querés que salga allá (Comisario M.)

Tanto los hechos (accidentes, ataques, robos, amenazas, etc.) como las demandas (pedidos variados de ciertos vecinos que señalan una situación como problemática y requieren la intervención de la fuerza pública, aun cuando parezcan no tener ninguna relación con su área específica) se presentan como el material sobre el que debe actuar la dependencia. Por lo demás, la toma de denuncias es solo uno de los canales a través de los cuales la comisaría recibe las quejas, demandas, pedidos de los vecinos y vecinas. Esto puede tener como respuesta la disuasión, la persuasión, el cuidado, la contención o la derivación, dependiendo del hecho que sea presentado antes las autoridades policiales. Desde este momento, y en sus niveles más bajos, la policía interactúa con otros actores institucionales y profesionales: sala de salud y hospital, servicio social municipal, fiscalías y juzgados.

2. El territorio policial: diferencias espaciales y sociales

El territorio, que los policías llaman jurisdicción, no es simplemente un espacio físico delimitado por avenidas, calles, arroyos, vías ferroviarias o líneas costeras. Es un espacio socialmente organizado en el que hay personas, grupos, organizaciones, instituciones, actividades, animales, edificios, vehículos, etc. Hay una representación policial del territorio, un conjunto de esquemas de clasificación y evaluación que ordenan la experiencia y orientan la actividad de los policías en sus rutinas cotidianas.

Desde el punto de vista de la autoridad policial, la jurisdicción aparece como campo de acción que debe ser dominado, como espacio que debe ser controlado, como población que debe ser disciplinada, como conjunto de problemas que deben ser resueltos o minimizados. Cuando se les pregunta sobre las principales características de su jurisdicción, los policías entrevistados caracterizan a la población, describen las actividades económicas, retratan la vida política y organizacional del barrio, y también construyen un mapa del delito. Estos saberes organizan las prácticas, y dan sentido a lo que hace la policía.

Algunos policías ofrecen una especie de relato sociológico que desborda ampliamente el campo especializado de los saberes sobre el delito y la violencia. Por un lado, establecen una neta diferenciación entre el centro y la periferia de la ciudad, que es también un modo de nombrar las condiciones de vida, la clase social, el modo de vinculación con el trabajo, la organización familiar, las relaciones interpersonales. En los barrios, los problemas se acumulan: los bajos ingresos, la precariedad laboral, la crisis de la familia, el consumo de drogas, la falta de respeto a la autoridad, la ausencia del Estado, la inmoralidad:

Hay que imponer una conducta, una disciplina social, ellos no respetan nada, no tienen incorporado en su impronta educativa, de chiquitos, que hay una conducta social, que hay una disciplina, que hay un respeto
(Comisario M.)

Estas condiciones de existencia van asociadas con la violencia en sus diversas formas: la violencia de género e intrafamiliar (“todo el tiempo, desde que son novios, la violencia de género es parte de su cultura”), la violencia entre vecinos (“casi todos son cuchilleros, usan armas tumberas”), y también los robos (“antes había más códigos, en el barrio no se robaba”). Pero lo social, lo moral y lo delictivo reconocen matices:

Todo el mundo piensa que si vas al Barrio Libertad te van a robar, y no es así. Hay gente de malvivir, y hay gente que se levanta a las 5 de la mañana con el bolso a trabajar. Pero no es lo mismo estar en 1ª que es asfalto,

que allá que es todo tierra, y es otra forma de trabajar. Allá te tenés que bajar de otra forma, hablar de otra forma, imponerte como personal policial, porque si no no te respetan. Es diferente el temperamento con el que se habla acá, que lo que se habla allá. Acá hay gente más de bien, y allá hay otro tipo de gente
(Oficial ayudante C.)

En general, los entrevistados recuperan esta oposición espacial, que es también social. En la periferia “se trabaja en otro idioma, la gente tiene otra reacción ante la policía”, en otros términos, “es más hostil”.

Esta visión general de la sociedad, la violencia y el delito se asientan sobre experiencias formativas y laborales, y se van sedimentando a lo largo de la carrera. Los funcionarios policiales rotan con frecuencia entre destinos. Los comisarios y subcomisarios que están a cargo de las distintas jurisdicciones marplatenses han cumplido funciones en diferentes comisarías de la ciudad, pero también del sudeste y el conurbano bonaerenses. Otros han tenido experiencias en la policía de investigaciones, lo que constituye una singularidad de este departamento policial, en este momento de la institución.

No obstante, también existen dispositivos más acotados de investigación social asociados al trabajo policial, que se realizan de manera permanente y deliberada. Entre ellos, destacan el trabajo del servicio de calle y las relaciones públicas establecidas por el titular.

El jefe de calle es la mano derecha del titular. Conoce la calle; como hace el trabajo de campo, se dedica a conocer todo lo que pasa dentro de la jurisdicción. Las zonas problemáticas, trabaja con la gente de operaciones para hacer operativos, el tema de los talleres, lo que está habilitado, si hay fiestas clandestinas, si hay comercios que no cumplen con alguna normativa
(Subcomisario V)

Es el servicio de calle, o gabinete de prevención según su nombre actual y oficial, el que se ocupa de hacer el mapa delictual, saber “dónde se cultiva, dónde se cocina, donde se vende”. También dónde están los desarmaderos, los comercios de celulares u otros locales potencialmente dedicados a actividades ilegales. Para ello “caminan la calle”, pero también miran las estadísticas generadas por el sistema de denuncias. Es también aquí donde se establece gran parte de los vínculos directos con las fiscalías y con los actores de la sociedad.

Por su parte, el comisario –titular de la dependencia, según el uso habitual de los términos dentro de la institución–

(...) es quien tiene el termómetro de la jurisdicción. Siempre articulando con los vecinos, con los referentes barriales, con las instituciones públicas y no públicas (Subcomisario C)

A diferencia de otras jurisdicciones en las que estuve, en esta hay muchos grupos de vecinos, que tienen grupos vecinales de seguridad de WhatsApp, con muchos participantes. En general, hay sociedades de fomento por barrios, hay representantes del Foro de Seguridad. En lo particular, lo que normalmente hago yo, no soy de quedarme dentro de la dependencia, soy bastante inquieto, soy de caminar en cada jurisdicción. Interactúo mucho con la gente. Las sociedades de fomento, los CIC³, referentes barriales. Una reunión a la semana, o cada quince días, nos encontramos y charlamos sobre diferentes situaciones. Del barrio, lo que respecta a seguridad, asistencia, aunque no siempre hablábamos de la inseguridad sino que hablábamos de otros temas (Comisario L.)

En otra experiencia de un titular:

El barrio lo vas conociendo. Me reuní con la sociedad de fomento, foro de seguridad, hay delegación municipal. Me reuní con los vecinos, con todos. Es un pueblo el Sur. Vos andás ahí y sos el sheriff del condado. Era gestionar con referentes de cada barrio pequeñas reuniones, ya sea en la dependencia o afuera, para que los distintos barrios nos vayan diciendo cuál es la problemática. Yo hablaba con el presidente de la sociedad de fomento, y generábamos una reunión. “No me traigas todo el barrio”. Nos juntamos y vamos tomando nota de los problemas, y vamos haciendo un ida y vuelta (Subcomisario V.)

En las entrevistas realizadas en distintas comisarías marplatenses, sobresalen algunos rasgos comunes que vale la pena subrayar. En primer lugar, la mayor parte de los hechos que llaman la atención de los funcionarios son situaciones de violencia interpersonal: “conflictos

de familia, conflictos de violencia de género, conflictos sobre drogas, que después eso lo tenés que plasmar en un papel”. Sea porque reciben una llamada al 911, porque alguien se acerca a realizar o transmitir una denuncia, o porque detectan una situación de este tipo en los recorridos que realizan con sus móviles, las intervenciones de los efectivos policiales responden a situaciones de enfrentamiento entre grupos rivales, entre vecinos o en el seno de la familia. En este último caso, destacan los casos de violencia de género. Por otro lado, y con variaciones según los barrios, se verifican delitos contra la propiedad, sobre todo hurtos en domicilios y robos de celulares, carteras y bicicletas en la vía pública.

3. Conflicto y violencia en el trabajo policial

En el ejercicio de las funciones de seguridad, y con la interacción con el ministerio público y el poder judicial como horizonte siempre presente, la preocupación inmediata de la policía es mantener el orden en su territorio, “no perder la calle”. En este marco, aparecen no solamente las distintas prácticas que hacen al oficio policial, sino también las distintas formas de ejercicio de la violencia.

Hay formas de violencia legal, que están establecidas en los protocolos y en los reglamentos, y que constituyen la norma a la que deben ajustarse los funcionarios que no quieran recibir sanciones administrativas o penales. Es el uso legítimo de la fuerza propiamente dicho. Hay otras formas de violencia que, sin ser legales, son consideradas legítimas por quienes las ejercen, y también por su público más inmediato: esto incluye desde insultos hasta los golpes y torturas que operan como castigo extralegal y previo a toda determinación de responsabilidades y dolos.

Lo que observamos en las prácticas concretas de los agentes policiales son ciertas intervenciones que recurren a diferentes modalidades y grados de violencia, sea utilizando el propio cuerpo, objetos materiales o armas de fuego, que no están amparados por la doctrina y los reglamentos de la institución. Cuando estos casos son procesados por instancias militantes, asociativas, judiciales o políticas, pueden convertirse en casos de violencia institucional.

En la interacción con la población, y sobre todo con jóvenes varones de barrios populares, la violencia está siempre presente. Cuando se trata de intervenir en conflictos entre vecinos, entre familiares o entre bandas, los policías deben ser capaces de imponerse, y poner orden, a través del uso de la fuerza física y la comunicación.

No podés tocar a nadie. Usar la mínima fuerza necesaria para poder reducirlo. Hay un protocolo. Si haces un procedimiento mal hecho, en el administrativo te mandan al centro de reentrenamiento. Siempre tenés que disuadir

mediante lo verbal. Pero cuando vas ahí, nadie está lúcido, porque están drogados o borrachos, entonces no entienden nada de lo que les decís. Re dados vuelta. Cuando tenés un conflicto en el barrio es así: botellazos, palos, te muestran las armas. Vos tenés que ir, intervenir. Y al mismo tiempo ver qué administrativo te corresponde por eso. El efectivo policial sabe que de las resultancias se tiene que comer un sumario administrativo, que le ponen diez suspensiones, o cesantía, o exoneración

(Comisario M.)

Desde el punto de vista policial, el ejercicio de la violencia física no es una acción unilateral, sino que se inscribe dentro de dinámicas de interacción atravesadas por la violencia. Cuanto tienen que intervenir en alguna situación, los agentes coinciden en que se los recibe con hostilidad, “lo mínimo que te ligas es un escupitajo”:

Más que nada puede llegar algún piedrazo, por defender a la otra parte, gente que sale alborotada para que no te lo lleves. Por ahí uno lo minimiza porque es cotidiano y se acostumbra, entonces no le das mucha importancia

(Principal M.)

Este tipo de interacción entre un grupo de agentes policiales y un grupo de vecinos es la que con más probabilidad desemboca en escaladas de violencia. Fassin muestra, para el caso francés, que cuando una detención o un pedido de identificación tienen por objeto a un individuo aislado, la respuesta del afectado suele ser dócil y pacífica. Pero cuando se trata de un grupo, los insultos e incluso la violencia aparecen como un recurso siempre a la mano (Fassin 2016).

Estas relaciones mediadas por la violencia se especifican en el contexto de la pandemia, pero también varían según el territorio:

Hoy en día con las fiestas clandestinas, agarrate. No es lo mismo ir a encarar una fiesta clandestina en el barrio Los Troncos, como me tocó, a tener que hacerlo en un lugar que culturalmente está un escalón para abajo. En Los Troncos vos tenés toda gente intelectual, su secundaria es la base, tienen terciarios y universitarios. Son personas que chapean con lo que tienen, pero como vos en lo intelectual estás más preparado para enfrentar ese intercambio de palabras, estás más parejo. Pero acá vos les hablás y te dicen: “¿qué es

*lícito? Yo estoy acá festejando mi cumpleaños, ¿qué te pasa, Gorriti?" Ahí viene todo el combo de la bebida, la droga, y al saber que viene la policía: piedrazo, botellazo, las gome-
ras con bolas de acero, te hacen bolsa cualquier tipo de móvil
(Comisario M)*

Más allá del carácter legal y legítimo del uso de la fuerza por parte de la policía, siempre dentro de ciertos límites y a determinar por el modo en que tal uso se procesa en la población, los medios de comunicación, la policía y la justicia, se trata de un recurso para lograr los fines que la actividad persigue. En los casos en que conviene poner orden a través de otros medios, como la palabra y la persuasión, los policías lo señalan como un camino plausible y razonable:

*Nunca tuve problema por ir a identificar a un grupo de per-
sonas. Porque tenés dos opciones, si vas a hablar con diez
personas tenés que saber cómo dialogar, si vos vas con una
postura muy hostil, obviamente vas a generar una reacción.
Y a veces no te conviene, no sirve, por ahí sirve ir y charlar, o
llevar el llamado de otra forma, como para poder saber bien
lo que está pasando, enterarte lo que está pasando, por un
llamado no podés ir a reaccionar de una contra una persona,
o querer hacer todo de 10, cuando por ahí tenés que tener
otras herramientas para no generar un problema mayor
(Principal M.)*

En general, toda jurisdicción tiene áreas en las que el trabajo policial debe enfrentar situaciones de conflicto, y eventualmente recurrir a la violencia. Es el caso de la conocida zona de clubes nocturnos en la zona de Playa Grande:

*Se controló, pero había noches que había mucha cantidad
de gente. Y uno teniendo las medidas tomadas, la juven-
tud se ponía un poco irritable, no querían formar, no que-
rían acatar el distanciamiento, había que hacer un poco
de educador, como para que tomaran consciencia. Pero
cuando hay alcohol de por medio, la cosa se pone difícil
(Comisario L.)*

Desde el punto de vista del personal policial, el trabajo que realizan en los barrios populares es distinto del que se realiza en zonas céntricas, o en áreas rurales. Aunque en esos barrios existen delitos contra la propiedad (robos de carteras, celulares, bicicletas y motos, cables de tendido eléctrico, usurpaciones, etc.) la mayor parte de las interven-

ciones se da sobre estas situaciones de conflicto interpersonal que incluyen insultos y amenazas, muchas veces también el uso de la violencia física. El territorio de los barrios populares es caracterizado como un espacio de violencia generalizada, interpersonal y muchas veces intergrupala, que marca el tono de la propia intervención policial. En este contexto, el policía debe imponerse, tener un control de la calle, pero evitar que el conflicto sobre el que interviene se potencie y generalice. Por eso es importante el uso de la comunicación, más o menos amable, más o menos firme, como herramienta de la acción policial. La violencia debe ser evitada, y más aún la violencia que involucra el uso de arma de fuego. En todo caso, el uso de la violencia verbal, corporal y armada que ejerce el personal policial forma parte de una dinámica mucho más generalizada de violencias y es solo uno de los medios del repertorio de intervención policial.

4. Continuidades y rupturas en tiempos de pandemia

Desde marzo de 2020, las fuerzas policiales fueron encargadas de aplicar las directivas emanadas del Poder Ejecutivo Nacional como respuesta a la pandemia de COVID-19. Que la gente no entendiese, que las medidas fuesen en cierto modo inaplicables por su rigidez y desconexión con la realidad cotidiana, potenció la necesidad y la capacidad de que los agentes de calle de actuar con discrecionalidad, es decir, que clasificasen, interpretasen, seleccionasen y aplicasen la norma según un criterio situado y negociado.

A la hora de producir un diagnóstico sobre las novedades que trajo la pandemia, hay matices que tienen que ver en gran medida con los territorios donde operan los policías entrevistados.

En los barrios centrales de la ciudad y en las zonas residenciales de las clases medias y acomodadas, la pandemia introdujo inicialmente una suspensión de las actividades económicas, educativas, recreativas, políticas, etc., con una consiguiente reducción de la circulación por el espacio público. Apenas algunas salidas para hacer compras, una mínima circulación de personal esencial, podían ser controladas fácilmente por las fuerzas policiales que circulaban en móviles o hacían retenes en distintas áreas de la ciudad:

Con el inicio de pandemia estaba en la 1ª, acá en Independencia. Al principio, les pasó a todas las jurisdicciones que tienen movimiento de todos lados de Mar del Plata, de un momento para otro fue increíble la estadística negativa de robos, robos de automotor, asaltos, era cero. No había movimiento, era un desierto la calle (Subcomisario V.)

Incluso en barrios residenciales en que conviven grupos de distinta posición social, también hubo una especie de parate inmediato:

Antes de que empiece la pandemia era una comisaría movida, llegamos a tener tres heridos de arma de fuego por día, apuñalados es normal, sobre todo de la 39 para arriba. Cuando llegó la pandemia no hubo mucho más, se redujo prácticamente a cero. Los hechos, las entraderas, los homicidios, eso bajó a cero
(Oficial Ayudante C)

La idea de una interrupción de la vida social, y de la actividad delictiva, se acompaña con una percepción del volver a la normalidad a partir de los últimos meses de 2020:

El año pasado estuve en Casino. Al principio, marzo hasta junio, la gente no salía a la calle, eso significó que no haya (sic) problemas. Ahí más que nada hay gente contraventora, peleas en la calle, gente ebria en la calle, o aquellas personas que tienen un incidente de tránsito y terminan golpeándose. Eso no ocurría porque la gente no circulaba. Y después por ejemplo en la peatonal, en época de temporada, suele haber pungas⁴, y ese tipo de cuestiones, había quedado todo paralizado porque no había movimiento. Habíamos incrementado los controles sobre la gente que circulaba, pero más que nada nuestro trabajo fue recordarle a la gente que tenía que solicitar el permiso para circular. No se les restringió la circulación, solamente en los horarios. Pero la gente todavía no sabía cómo sacar el permiso, dónde sacarlo. Entonces teníamos siempre trabajando con nosotros un referente de la municipalidad, que los guiaba sobre cómo ingresar a las páginas Web, qué documentación imprimir o llevar en el teléfono. A los cinco meses, ya había casi una normalidad, porque volvimos a tener las mismas problemáticas que teníamos antes, lo único que por ahí podíamos trabajar sobre los DNU⁵. Ver por qué estaba en ese horario, si justificaba o no justificaba, pero después habíamos vuelto a la normalidad
(Principal R.)

Por el contrario, en los barrios populares, la vida social mantuvo una cierta intensidad, con una circulación relativamente normal, y una reactivación de la actividad en comedores, merenderos y otros espacios de organización comunitaria. La crisis ahondó los problemas de trabajo, ingresos y acceso a bienes básicos, pero no se transformó radicalmente el objeto de intervención policial:

Durante la pandemia fue más difícil llevar y controlar en los barrios que en el centro, el acatamiento se dio más en las zonas céntricas que en la periferia. Convengamos: los ojos en Mar del Plata están puestos en toda la parte turística, lo que es el centro, no en el barrio Las Heras. Ante los ojos del mundo, todo lo que era Playa Grande, la costa, el centro, no circulaba nadie, el acatamiento se hizo, la periferia fue más difícil controlarla. Es mucho más difícil controlar a la gente del barrio Las Heras, decirle que no salga
(Comisario L)

A las tareas habituales de regulación y control de la población y las actividades delictivas, se sumaron intervenciones en las que el personal policial debía intervenir frente a transgresiones de las regulaciones establecidas por el Estado nacional. Pero no lo hizo de manera mecánica, sino decidiendo en cada caso según criterios profesionales y sociales que la policía maneja y aplica. No se detiene a cualquiera, no se le habla del mismo modo a una persona que a otra, no se ejerce violencia física o simbólica de manera homogénea.

En primer término, las transgresiones de las restricciones a la circulación generaron apercibimientos, actas e incluso detenciones:

En los barrios populares no hubo cuarentena, era un deambular un poco más reducido... Y nosotros teníamos que hacerle el DNU, un acta con la infracción a esa ley y a ese artículo, y acompañarlo hasta su casa
(Comisario M.)

Con el transcurrir de la situación de ASPO (Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio) y el relajamiento de las medidas, se labraron cada vez menos infracciones:

Hoy la directiva, no policial sino desde el Juzgado Federal que es el que interviene, es que si encontrás a alguien que no tiene por qué estar dando vuelta por la calle, se le hace un llamado de atención, ni siquiera es infracción ya. Vos vas viendo dónde destinar el recurso, la fuerza, el tiempo, para cada cosa. Hoy ya nadie se enrosca en infraccionar a una persona, ni a un comercio
(Subcomisario C.)

Estos hechos suponen una interacción directa con los trasgresores: en la mayoría de los casos, las personas reconocen su falta, o bien afirman ignorar el alcance de las restric-

ciones, pero acatan la intervención policial; en otras ocasiones, la situación deriva en insultos, forcejeos y golpes. El personal afirma que, en estos casos, intentan mantener el conflicto dentro de ciertos límites, con el poco personal que pueda estar interviniendo en la intercepción (nunca más de dos o tres), porque si llamaran a otros móviles para acercar apoyo, podría también sumarse más gente del barrio para defender al vecino, y un hecho menor podría convertirse en un enfrentamiento de grandes dimensiones.

En segundo término, las aglomeraciones en espacios cerrados no permitidas. Según los distintos testimonios, las fiestas clandestinas no son frecuentes en los barrios populares, porque se cataloga así a las que tienen una finalidad lucrativa (y que serían, según la propia experiencia de los efectivos, más frecuentes en los barrios céntricos). Pero sí lo son las reuniones sociales, en algunos casos masivas, generalizadas durante los fines de semana. En este contexto, ante la denuncia o la identificación del hecho, el personal se acerca a buscar que la situación se detenga:

De las fiestas nos enteramos por los vecinos, llaman al 911 o vienen a la comisaría, y ahí tenés que activar un protocolo. Llamás a la municipalidad, minoridad, seguridad urbana, departamental, jefe de turno, superintendencia, todo eso por la fiesta. Y vas. Si vos mandás el móvil, la gente cuando ve que viene el móvil apaga todo, pero están todos ahí adentro. Entonces tenés que dejar el móvil ahí hasta que empiecen a salir y ahí les haces el DNU. Tenés que rodear la manzana para que no se te escape la gente (Comisario M.)

La aplicación de la ley es un acto que se ajusta a la misión oficial de la institución policial. Es su razón de ser. Pero también es un marco de referencia cognitivo y moral, que hace que los agentes se orienten por ella más allá de su observancia práctica. Las clasificaciones policiales están atravesadas por un discurso legalista y, en particular, por una tendencia a ordenar los hechos en tipos penales. Pero incluso el mirar hacia un costado, el no aplicar la ley, forma parte de la discrecionalidad policial sobre la que ha insistido la literatura tanto en el campo de los estudios de la burocracia como en los que abordan específicamente el quehacer policial. Está en el tacto policial, en la capacidad de adaptarse a las situaciones concretas, el hacer cumplir la ley, labrar un acta o realizar una detención, o bien mirar para un costado, dejar pasar (sin que esto implique necesariamente, como señala Dewey, que de ese modo se generen beneficios monetarios). Hay momentos en que no vale la pena ser un agente aplicador automático de la ley sino dejar pasar, dejar fluir, que las cosas se ordenen y no llegar a males mayores:

Con este tema de que ahora hay un horario restringido, estaba en una plaza de mi jurisdicción un montón de

gente, familias, con nenes jugando después de las doce de la noche. Van a esa hora por la discriminación, si van de día, como vienen de la villa, con su ropa, con sus olores, con su pobreza, para que no los discrimine la gente de más acá. Yo pasaba por ahí, y venían tres patrulleros para hacer los DNU. Entonces yo los frené a los agentes, les expliqué que era el segundo día de la medida y que la gente que estaba ahí no eran negros cuchilleros, estaban con un mate, o con mate cocido, y con los nenes. Entonces no podés venir a hacer eso. Yo les expliqué a los papás que les teníamos que hacer una infracción, porque estaba prohibido estar ahí. Pero como estaban pasando un momento lindo en familia, no queríamos hacerlo. Todos me dieron la mano, y se fueron
(Comisario M.)

Algo parecido nos contaba el titular de otra dependencia, a propósito de la tenencia de marihuana. En el marco de investigaciones por otros temas, puede dejarse pasar la tenencia de pequeñas cantidades de drogas, o incluso de plantas. De algún modo, la aplicación de la ley se vuelve más laxa, se priorizan delitos más graves o simplemente la minimización de los conflictos.

Conclusiones

En este trabajo hemos presentado los resultados preliminares de una investigación sobre el policiamiento de la pandemia en la ciudad de Mar del Plata. Según los testimonios policiales y societales, durante los primeros tres meses de la pandemia, con la circulación fuertemente restringida, bajaron los delitos de todo tipo. En particular, los robos, pero también las lesiones y amenazas. A partir del mes de julio, la actividad social fue recobrando su normalidad, y los patrones de delitos y violencias se fueron ajustando a los niveles y modalidades preexistentes. Estas percepciones coinciden con los registros objetivos de delitos elaborados por el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (Lorenç Valcarce, Gastiazoro y Lohiol 2021).

En sintonía con estos movimientos de la sociedad, la actividad policial vio inicialmente reducidas o suspendidas algunas de sus áreas habituales de intervención, como el control del delito callejero o la investigación criminal; en otros aspectos, siguió operando según patrones existentes antes de la pandemia, como la regulación de las violencias sociales en ciertos segmentos de la población. La novedad vino dada por la generalización de los operativos de control de la circulación y la restricción a las reuniones sociales. En estos ámbitos, segmentos de la población no habituados a ser regulados por la policía vieron restringida su habitual libertad de movimiento y acción. En cuanto a la violencia policial, tanto los policías como

los referentes sociales y los funcionarios municipales entrevistados señalan que no hubo un incremento durante la pandemia. Tampoco aparecen muchos casos en los medios de comunicación, destacándose el caso de Brandon Romero, muerto a manos de un policía bonaerense del servicio de Custodia de Objetivos Fijos, Personas y Traslado de Detenidos, que se hallaba fuera de servicio⁶. Los casos más frecuentes fueron algunos conflictos de baja intensidad, ocurridos en el marco de detenciones y apercibimientos por circulación no permitida, o bien en la desactivación de reuniones sociales. Según los efectivos policiales, estas interacciones mediadas por la violencia no armada son normales en los barrios populares, y no hubo cambios significativos asociados a la pandemia y el aislamiento social. Al poco tiempo y una vez superada la excepcionalidad de los primeros meses, el policiamiento de la ciudad volvió a ordenarse según la configuración social e institucional previa a la pandemia.

En este trabajo recuperamos el enfoque de políticas públicas para el estudio de las políticas de seguridad, y nos apoyamos en la teoría de la burocracia para analizar el rol de los policías en la gestión local de la pandemia y el aislamiento social. Las prácticas policiales se inscriben sectorialmente en las políticas de seguridad desplegadas por el gobierno provincial, y a su vez abordan una serie de problemáticas delictivas y no delictivas que constituyen el objeto de esas políticas. Nuestro trabajo buscó poner el foco en las prácticas policiales en contexto, pero sin olvidar dos cuestiones fundamentales que a veces escapan a enfoques criminológicos, sociológicos o antropológicos que toman a las fuerzas de seguridad como objeto de estudio: que las policías son burocracias, y que las burocracias son una herramienta fundamental de las políticas desplegadas por el Estado. Pensar a la policía sólo como una profesión, o sólo como un grupo social, o sólo como brazo ejecutor de la ley deja en un segundo plano las funciones propiamente políticas y las dinámicas específicamente estatales de la actividad policial.

¹ Este artículo es producto del Proyecto PISAC-COVID-19-00026: “Fuerzas de seguridad, vulnerabilidad y violencias. Un estudio interdisciplinario, multidimensional y comparativo de las formas de intervención de las fuerzas de seguridad y policías en contextos de vulnerabilidad en la Argentina pospandemia”, financiado por la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación.

² *Proyecto de Organización Policial a Nivel Municipal*, Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, febrero 2020.

³ Los centros integradores comunitarios (CIC) son espacios municipales en los que se implementan distintas políticas sociales, tanto en lo atinente a programas nacionales y provinciales, como iniciativas propiamente locales.

⁴ Se llama “pungas” a quienes sustraen objetos en la vía pública (especialmente celulares, billeteras, carteras u otros objetos pequeños), normalmente sin que la víctima se dé cuenta.

⁵ Los policías utilizaban las siglas DNU, que refieren a “decretos de necesidad y urgencia”, para aludir a las medidas de aislamiento preventivo definidas por el Poder Ejecutivo nacional a comienzos de la pandemia.

⁶ Para una análisis del caso Brandon, y del modo en que la violencia institucional fue tratada por los medios de comunicación durante el período de aislamiento social preventivo y obligatorio, ver Gastiazoro y Lohiol (2021) y Mira (2021).

Referencias bibliográficas

Bianciotto, María Laura (2015) “Psicólogo, mediador y médico. Esbozos para la comprensión de la profesión policial desde la práctica de agentes de la Policía de Santa Fe”. *Papeles de Trabajo* 9 (16): 244-267.

Bianciotto, María Laura (2019) “Un policía preparado para todo. Trazando nexos entre formación y práctica policial en la provincia de Santa Fe”. *Cuadernos de Antropología Social* 50: 33-48.

Bittner, Egon (1980) *The functions of the police in modern society. A review of background factors, current practices, and possible role models*. Cambridge (Mass.): Oelgeschlager, Gunn & Hain.

Calandrón, Sabrina (2016) *Género y sexualidad en la Policía Bonaerense*. San Martín: UNSAM Edita.

Costantino, Gabriel (2016) “¿Leviatán azul? Los vaivenes de la política de seguridad en la provincia de Buenos Aires (1984-2011)”. *Colección XXI* (26): 91-135.

Cozzi, Eugenia (2016) “Entre ajustes de cuentas, problemas de la calle y víctimas inocentes en dos barrios de Santa Fe, Argentina”. *Revista Pueblos y Fronteras Digital* 11 (22): 100-119.

Cozzi, Eugenia (2019) “« Arreglar » y « trabajar »: vínculos entre jóvenes y policías en Rosario, Argentina”. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud* 17 (2): 1-19.

Dewey, Matías (2015) *El orden clandestino: política, fuerzas de seguridad y mercados ilegales en la Argentina*. Buenos Aires: Katz.

Fassin, Didier (2016) *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Frederic, Sabina, Mariana Galvani, José Garriga Zucal y Brígida Renoldi (eds.) (2013) *De armas llevar: estudios socio antropológicos de los quehaceres de policías y de las fuerzas de seguridad*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

Garriga Zucal, José (2016) *El verdadero policía y sus sinsabores. Esbozos para una interpretación de la violencia policial*. La Plata: EDULP.

Gastiazoro, Juan Martín y Gonzalo Jesús Lohiol (2021) “Violencia policial en contexto de pandemia. Casos polémicos y respuesta social en la ciudad de Mar del Plata (Argentina)”. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, <https://www.academica.org/000-074/264>.

Goldin, Deborah (2020) “La creación de la policía barrial en Córdoba, Argentina. ¿Una disputa en torno al ideal policial?”. *Revista CS* 31: 243-268.

Guy Peters, Brainard (1999) *La política de la burocracia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Hathazy, Paul (2016) “La (re)militarización policial en la Argentina post-crisis: Entre intereses organizacionales e instrumentalización política en los campos policiales”. *Dilemas. Revista de Estudios de Conflicto e Controle Social* 9 (1): 67-101.

Lipsky, Michael (1980) *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: The Russell Sage Foundation.

Lorenç Valcarce, Federico, Juan Martín Gastiazoro y Gonzalo Jesús Lohiol (2021) “Alerta Violencia Institucional”. En María Antonia Muñoz (comp.) *Impacto territorial de las políticas de articulación local implementadas en el contexto del COVID19 en barrios populares del Partido de General Pueyrredón: capacidad de respuesta a las necesidades emergentes y propuestas para su fortalecimiento*. Mar del Plata: Universidad Nacional de Mar del Plata, 2021: 59-72.

Mira, Julieta (2021) “La construcción de la denuncia pública de la violencia institucional durante la pandemia en la Argentina 2020-2021”. XIV Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, <https://www.academica.org/000-074/263>.

Monjardet, Dominique (2009) *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*. Buenos Aires: Prometeo.

Montero, Augusto y Máximo Sozzo (2016) “Ciudadanía, contactos y evaluación del servicio policial. Indagaciones sociológicas en la ciudad de Santa Fe”. *Delito y Sociedad* 1 (25): 159-189.

Pita, María Victoria y María Inés Pacecca, eds. (2017) *Territorios de control policial. Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998) *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Sain, Marcelo (2008) *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Sirimarco, Mariana (2021) “Entre el cuidado y la violencia. Fuerzas de seguridad argentinas en pandemia y aislamiento”. *Revista de Estudios Sociales* 78: 93-109.

Sirimarco, Mariana (ed.) (2010) *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Buenos Aires: Teseo.

Ugolini, Agustina (2017) *Legítimos policías. Etnografía de lo ilegal entre policías de la Provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.

Cómo citar este artículo:

Lorenç Valcarce, Federico (2022) “Policía y territorio: continuidades y rupturas en la gestión de la seguridad pública durante la pandemia COVID-19 (Mar del Plata, 2020-2021)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°23: 11-34

Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021)

Land Development Program: the interdependence of writing and implementing a public policy. A case study of Esperanza City, Santa Fe (2020-2021)

Martín Carné

Doctor en Ciencia Política
Instituto de Humanidades y Ciencias
Sociales del Litoral,
CONICET-Universidad Nacional
del Litoral
mcarne@fhuc.unl.edu.ar

Fecha de recepción:

8.2.22

Fecha de admisión:

25.7.22

Resumen

El déficit habitacional alcanza en Argentina a aproximadamente tres millones y medio de hogares. Aunque en los últimos años fueron implementadas diversas políticas de ampliación, refacción y construcción de vivienda, las líneas de acción orientadas a acondicionar y calificar suelo con infraestructura de servicios han sido, además de excepcionales, acotadas en su alcance. Para contribuir a mitigar tal situación problemática, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH) de la Nación lanzó en 2020 el Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS) para financiar la cualificación de suelo por parte de estados provinciales y municipales. El presente artículo enfoca la implementación de esta política a partir

de la experiencia del Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA) de la ciudad de Esperanza en la provincia de Santa Fe. Utilizando como fuentes de información la normativa y documentos procedimentales del PNPS, la realización de entrevistas a funcionarios del INMUHA, y testimonios de funcionarios del MDTyH en entrevistas y eventos técnico-académicos disponibles en internet, la investigación halla que la implementación del PNPS –todavía en ejecución– se apoya en una minuciosa estandarización de procesos de trabajo por parte del MDTyH que simplifica la labor a nivel local y en el saber experto de los agentes de las burocracias involucradas. Asimismo, se observa que esta política hace visible la necesidad de ajustes de coordinación entre el INMUHA y áreas del Poder Ejecutivo provincial y en el propio INMUHA, el cual opera al límite de sus capacidades en la simultánea ejecución de diferentes programas habitacionales.

Palabras clave: Programa Nacional de Producción de Suelo – coordinación entre agencias – implementación de políticas públicas – políticas habitacionales – ciudad de Esperanza

Abstract

Housing deficit reaches in Argentina approximately three and a half million households. Although in recent years policies of enlargement, refurbishment and construction of housing have been implemented, the lines of action to condition and qualify land with service infrastructure -a basic requirement for any housing intervention- have been both exceptional and limited in scope. In order to mitigate such a problematic situation, in 2020 the Federal Ministry of Territorial Development and Habitat (MTDH) launched the National Land Development Program (NLDP) to fund land qualification by provincial and municipal governments. The article addresses at the implementation of this policy through the experience of the Municipal Habitat Institute (MUHAIN) of the city of Esperanza. Appealing to sources such as NLDP regulations and procedural documentation, personal interviews to MUHAIN officials as well as statements from MTDH of-

ficials in interviews and technical-academic events available on the internet, the research finds that NLDP's ongoing implementation relies on a detailed standardization of the MTDH working processes at the local level as much as on the expertise of the bureaucracies involved. It is also noted that this policy makes visible the need for coordination adjustments between MUHAIN and areas of the executive branch of the provincial government as well within MUHAIN itself, which operates to the limit of its capabilities in the simultaneous execution of a variety of housing programs.

Key words: National Land Development Program - interagency coordination - implementation of public policies - housing policies - Esperanza City

Introducción¹

En mayo de 2020 el Poder Ejecutivo Nacional de Argentina asumido en diciembre de 2019 lanzó desde el novel Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH) el Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU), uno de cuyos componentes es el Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS), línea de acción que ofrece financiamiento a Estados provinciales, municipales y comunales, entre otros organismos, para generar lotes con servicios y/o para crear bancos de tierra. Este programa da visibilidad a un elemento central del hábitat, frecuentemente soslayado, producido la mayoría de las veces según criterios de mercado para quien puede pagar por él: el suelo con infraestructura de servicios y buena localización, sea para proyectos de vivienda pública, para la compra por parte de hogares que necesitan construir y manifiesten diferentes capacidades de pago, así como también para ampliar la oferta de lotes y tener, de ese modo, alguna regulación sobre los precios de mercado. En efecto, la reducida oferta de suelo acondicionado en las áreas urbanas (en oportunidades, debido a motivos especulativos) está en la base de problemas tales como su consecuente encarecimiento, la segregación de la población de menos recursos en áreas de peor calidad en cuanto a acceso a servicios y equipamientos colectivos y alejadas de las bondades que ofrecen las centralidades urbanas, la tenencia informal e insegura por parte de quienes lo ocupan sin título de propiedad, entre otros.

Transcurridos algo menos de dos años desde la creación del PNPS y dada la relativa vacancia de trabajos académicos que aborden su estudio, el objetivo de la presente investigación es describir aspectos que hacen a la etapa de implementación de esta política

pública, tomando como caso de observación la experiencia del Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA) de la ciudad de Esperanza (integrante del Área Metropolitana Santa Fe), que puede servir de modo instrumental (Stake, 2007) para conocer las características que la implementación asume en los restantes Estados locales incorporados al programa.

Clasificable *prima facie* como una política de tipo *top-down*, cobra relevancia conocer cómo es tramitada la complejidad de la acción conjunta (Pressman y Wildavsky, 1973) entre burocracias de diferentes jurisdicciones estatales y qué condiciones (propias del diseño de la política o de su puesta en práctica a nivel local) favorecen u obstaculizan la concreción de los objetivos proyectados. A modo de hipótesis, se asume que la implementación del PNPS viene siendo satisfactoria dado que su diseño prevé y prescribe explícita y detalladamente los pasos que deben dar las burocracias locales (en Esperanza, el INMUHA) para alcanzar dichos objetivos. Se daría así lo que en la bibliografía especializada se conoce como “interdependencia entre el diseño y la implementación de la política” (Aguilar Villanueva, 1993a:59).

En términos metodológicos, se trata de una investigación de corte cualitativo, que utiliza como fuentes de información: a) normativa, documentos procedimentales y formularios elaborados por la Subsecretaría de Política de Suelo y Desarrollos Habitacionales de la Secretaría de Desarrollo Territorial del MDTyH; b) entrevistas a funcionarios del INMUHA y c) testimonios de funcionarios del MDTyH en webinarios del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica (PNCyAT), en reuniones de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo (MIPS) y en entrevistas y eventos técnico-académicos disponibles en internet.

En el primer apartado se precisa qué es una política pública y, en el proceso de su “hechura”, qué se entiende por “implementación” y qué variables analíticas son propias de esta etapa (actores intervinientes, puntos de articulación, preferencias sobre las acciones a realizar, etcétera). A continuación se caracteriza el PNPS: la coyuntura de su formulación, el presupuesto ejecutado, la cantidad de lotes producidos y por producir, los procedimientos para postular a su financiamiento, etcétera. Se dedica espacio asimismo a su descripción para ofrecer con cierto grado de detalle las exigencias planteadas por el MDTyH. El tercer apartado se centra en la evidencia disponible a partir del caso seleccionado: el INMUHA y el proceso de producción de ciento cuatro lotes con servicios (en aproximadamente tres manzanas) para atender la demanda habitacional local. Por último, se ofrece un balance de lo expuesto, destacando virtudes y puntos a fortalecer de la política pública en marcha con el horizonte de contribuir a optimizar el uso de presupuestos, burocracias y tiempos a ella asignados.

Las políticas públicas y su implementación

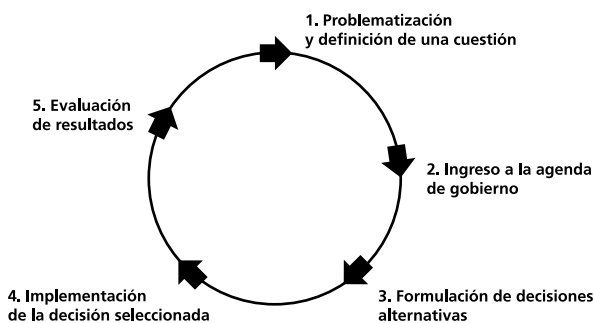
De modo sintético, puede afirmarse que una política pública expresa una toma de posición por parte de una autoridad estatal para resolver² o incidir sobre una cuestión social considerada problemática. Dicha toma de partido por funcionarios de Estado procura iniciar una

cuestión o bien, sin iniciarla, actuar sobre las necesidades, demandas, intereses o iniciativas de individuos, grupos u organizaciones que, movilizandolos recursos varios, concitan la atención pública en un determinado momento reclamando el tratamiento estatal de dicha cuestión que les afecta. Se asume que esta intervención alterará el curso del proceso social y la correlación de fuerzas entre los actores involucrados (Oszlak y O'Donnell, 1976).

Si bien una política pública es un programa de acción de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (por lo que porta un carácter coercitivo), que no solo puede producir bienes y/o servicios sino que, fundamentalmente, expresa una orientación normativa (Meny y Thoenig 1992), sus perfiles y/o límites suelen no ser siempre nítidos y definidos con precisión, siendo tarea de quien investiga la "identificación de sus elementos constitutivos, sean estos declaraciones de intenciones, programas, decisiones a cargo de uno o varios actores públicos, resultados y consecuencias a lo largo de un cierto período de tiempo" (Fernández, 2005:467).

De acuerdo con Parsons (2007), el enfoque del "ciclo" o de las "etapas" de una política pública, aunque criticado por esquemático, sigue siendo una propuesta de estudio productiva. En efecto, problematización y definición de una determinada cuestión que se instala en el debate público, ingreso de tal problema en la agenda de gobierno, formulación de abordajes alternativos y decisión por uno de ellos, implementación del curso de acción seleccionado y evaluación de los resultados asociados a tales acciones, constituyen las fases analíticas (figura N° 1) que componen el proceso estándar de *elaboración de políticas*, fases que no necesariamente se suceden unas a otras de manera lineal y ordenada y que se corresponden, cada una de ellas, con actores y relaciones específicas (Meny y Thoenig, 1992).

Figura N° 1. Etapas del ciclo de una política pública



Fuente: elaboración propia con base en Meny y Thoenig (1992), Fernández (2005) y Parsons (2007).

La implementación de una política pública designa la fase "durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos"

(Meny y Thoenig, 1992:158). Esta etapa tradicionalmente fue asociada con la mera ejecución técnica, por parte de la burocracia estatal, de las decisiones escogidas en el ámbito de la política gubernamental y/o legislativa (modelo *top-down*, según el cual las órdenes impartidas desde la cúspide de una organización son obedecidas y ejecutadas por los niveles jerárquicamente inferiores). La insatisfacción por los magros resultados de ambiciosas políticas sociales implementadas por el gobierno federal de Estados Unidos hacia las décadas de 1960 y 1970 hizo posible que investigaciones pioneras como las de Pressman y Wildavsky (1973) y Bardach (1977), implícita o explícitamente situadas desde la perspectiva *top-down*, alumbraran una serie de variables que contribuyen a explicar la brecha entre “lo decidido” y el *producto* finalmente observado. Algunas de esas variables son:

- El número de actores involucrados en el proceso de ejecución del curso de acción tomado. La ya mencionada complejidad de la acción conjunta se potencia cuando intervienen burocracias de distintos niveles estatales, inscriptas en diferentes redes de política (Jordana, 2009; Zurbriggen, 2011) y con variables perspectivas, grados de compromiso y sentidos de urgencia con respecto a la política en cuestión (Aguilar Villanueva, 1993a);
- La cantidad de “puntos de decisión” de los cuales depende el avance en la implementación de una política. En ellos intervienen distintos actores con mayor o menor capacidad de veto, que negocian, no siempre exitosamente, para alcanzar acuerdos;
- La conveniencia de que la etapa de diseño de la política considere y prescriba la concatenación de acciones a llevar adelante durante la etapa –analítica, vale recordar– de implementación para dar cumplimiento a los objetivos buscados;
- Las resistencias a los controles administrativos por parte de los funcionarios públicos que, afectados a la implementación de una política, buscan mantener o acrecentar los recursos bajo control.

Con base en tales aspectos, estos autores han considerado que cuanto más sencilla y menos ambigua es una política pública en su diseño (pocos burócratas involucrados, correcta estandarización o formalización de procesos administrativos, ausencia de decisiones libradas a negociación), mayores son las probabilidades de que su implementación sea exitosa (sin olvidar, por supuesto, que la imprevisibilidad, los contratiempos y con-

fictos son inherentes a la vida social y pueden desvirtuar la ejecución de una política pública con independencia de la voluntad de los actores intervinientes).

En las antípodas de esta perspectiva, el modelo *bottom-up* –nutrido por investigaciones como las de Berman (1978) y Sabatier y Mazmanian (1981), entre otras– busca echar luz sobre la importancia que guarda la “burocracia del nivel de calle” (Lipsky 1971): los programas federales no pueden desconocer los intereses y condiciones de desempeño de las burocracias locales ya que en el “cara a cara” de éstas con los destinatarios de una política se juega el destino de esta última. De aquí el énfasis en priorizar las negociaciones y la búsqueda de acuerdos entre burocracias de distintos niveles antes que apelar a verticalismos y rigurosos controles jerárquicos que, aunque legítimos, pueden ser obstruidos con relativa facilidad. En este orden, aunque entre tales burocracias haya asimetría de recursos y poder, también habrá interdependencia: “al relacionar dos organismos públicos, siempre habrá alguna cosa que uno quiera del otro. Y ello porque debemos partir de la hipótesis de que siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en toda fase de formulación o implementación de un programa de actuación” (Subirats, 1989:122).

Para finalizar, y acordando nuevamente con Meny y Thoenig (1992), en la etapa de implementación se pone a prueba la hipótesis de cambio social que porta toda política pública; en ella se constata si la intervención operada modifica en un sentido deseable la situación problemática que la origina.

El Programa Nacional de Producción de Suelo (PNPS): antecedentes, características y fases de ejecución

El PNPS fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (MDTyH), creado en diciembre 2019 entre otros motivos, para “intervenir en la coordinación, seguimiento y fiscalización de las acciones que realicen el Estado Nacional, las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y los Municipios en lo referente a la planificación y organización del territorio, a los usos del suelo y a los programas de infraestructura y hábitat” (MDTyH, 2020a:1). El PNPS fue presentado en mayo 2020; compone una de las cuatro líneas de acción del Plan Nacional de Suelo Urbano (PNSU). Las otras tres corresponden al Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica (PNCyAT), la conformación de la Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo (MIPS) y la creación del Observatorio Nacional de Acceso al Suelo (ONAS).

En palabras de la entonces ministra María Eugenia Bielsa, el PNPS viene a atacar una “urgencia del país: la necesidad de suelo” (Bielsa 2020a) atendiendo no sólo el crecimiento ordenado de los núcleos urbanos sino también los procesos migratorios rural-urbanos, procurando el arraigo de la población en sus localidades de nacimiento para promover un desarrollo terri-

torial más equilibrado (Barenboim, Castellanos y Garabello 2021). En efecto, la decisión de abordar la situación problemática que representa la escasez de suelo dotado de infraestructura adecuada responde, entre otros motivos, al elevado déficit habitacional del país³ y al interés por que la población encuentre en donde ha nacido opciones habitacionales adecuadas que desincentiven su relocalización en los grandes centros urbanos: “Argentina está muy concentrada en el AMBA (Área Metropolitana de Buenos Aires) y lo que ha puesto en evidencia la pandemia es la necesidad de repensar la Argentina nuevamente, con un sentido federal, con un sentido de justicia territorial» (Bielsa 2020b). Constatando la máxima según la cual las políticas causan u originan otras políticas (Aguilar Villanueva, 1993a), el PNPS también responde a enseñanzas dejadas por el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familia (Pro.Cre.Ar) vigente entre 2012 y 2015: por entonces, los créditos hipotecarios ofrecidos a tasa subsidiada habilitaron efectos indeseados tales como subas especulativas del precio del suelo servido y rústico y de materiales para la construcción (que obligaron a actualizar los montos de los créditos), expansión de plantas urbanas sin adecuadas normativas de ordenamiento territorial en municipios y provincias (la cual suscitó problemas para proveer servicios públicos y equipamientos colectivos), entre otros (Elinbaum y Barenboim 2018; Canestraro 2016). De este modo, para que la demanda de suelo no “recaliente” el mercado dada su oferta relativamente inelástica, el lanzamiento de Pro.Cre.Ar II⁴ en 2020 fue acompañado de “algunas líneas [de trabajo] nuevas, tratando de dar una respuesta a lo que en algún momento fue un problema, que es el acceso al suelo” (Bielsa 2020c).

El objetivo del PNPS es “promover y financiar la totalidad o parte de proyectos para la generación de lotes con servicios que cuenten con la infraestructura mínima garantizada, adecuada localización, que resulten asequibles a los diferentes sectores sociales y sus respectivas capacidades de pago y que sean aptos para programas habitacionales” (MDTyH, 2020b:1). La infraestructura mínima que exige el programa consiste en a) apertura y tratamiento de calles, obras de escurrimiento de aguas superficiales y desagües pluviales; b) provisión de agua corriente; c) red de energía eléctrica para uso domiciliario y alumbrado público; d) forestación y señalización urbana y e) paradores de transporte público (en caso que exista el servicio en la localidad y en la zona de localización del proyecto). El financiamiento que pueden solicitar organismos provinciales o municipales responsables de la ejecución de proyectos urbanísticos y habitacionales, cooperativas de vivienda, organizaciones no gubernamentales y fondos fiduciarios o entes del sector público nacional, provincial y municipal también contempla la posibilidad de adquirir suelo.⁵

En la definición de las partes intervinientes en el PNPS, tipificadas en el Manual de Ejecución (MDTyH 2020c) destaca, además de los “solicitantes” antes listados, la figura de los “entes ejecutores”. Éstos –municipios, organismos provinciales, instituciones financieras y/o fondos fiduciarios del sector público provincial o de Ciudad Autónoma de Buenos Aires– son quienes suscriben los “convenios específicos”⁶ que enmarcan la ejecución del proyecto de urbanización una vez presentada y aprobada la documenta-

ción requerida por la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo para obtener las constancias de factibilidad técnica y factibilidad financiera.⁷

Esta primera fase de evaluación técnica y financiera de los proyectos⁸ es continuada por una segunda fase de ejecución, seguimiento y control, la que comienza con la transferencia del primer desembolso de dinero por parte del MDTyH. Cuando se trata de un municipio, intendente y responsable técnico del proyecto firman el acta de inicio de obras, las que deben comenzar antes del transcurso de treinta días. La Dirección Nacional de Política de Suelo puede requerir, en cualquier momento, documentación que acredite el cumplimiento del convenio específico celebrado. Los sucesivos pagos se realizan contra la presentación mensual de los certificados de avance de obra. La inspección de las tareas está asignada a la Dirección de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión. Finalmente, la fase tres (de adjudicación y entrega) tiene como finalidad la recepción definitiva de las obras (controlando se haya cumplido lo establecido en el convenio específico) y la emisión de la Constancia de Factibilidad de Ocupación (para los hogares adjudicatarios de los lotes) y de los correspondientes títulos de propiedad.

El MDTyH tiene prioridad para afectar los lotes producidos a alguno de sus programas habitacionales. Si no les diera destino, los solicitantes podrán entregarlos a los adjudicatarios que hayan seleccionado, quienes sólo podrán construir vivienda única, familiar y de ocupación permanente.

Entre los aspectos financieros y presupuestarios, cabe destacar que el pago del costo de las obras es compartido: a través del Manual de Ejecución, el MDTyH fija que los “entes ejecutores” deben aportar, como mínimo, un 15% del monto total del proyecto y encargarse, además, de recuperar las cuotas que en forma mensual y consecutiva paguen los hogares adjudicatarios de los lotes, afectando los fondos recuperados a la adquisición de tierras o al financiamiento de infraestructura y/o programas habitacionales (MDTyH, 2020c). El precio de los lotes, por último, no puede superar el costo actualizado de producir el loteo.

Si bien el “objetivo político e institucional [del PNPS] es llegar a [producir] treinta mil lotes para fin de año [2021] y ochenta mil lotes para el fin de la gestión presidencial de Alberto Fernández”,⁹ en julio 2021 estaban en ejecución seis mil ochocientos cuatro lotes (en el marco de treinta y tres convenios específicos celebrados) y aproximadamente cinco mil lotes prontos a iniciarse¹⁰ (menos del 50% del objetivo planteado). El presupuesto ejecutado para la producción de esos primeros seis mil ochocientos cuatro lotes ascendió a \$2.769.996.168¹¹.

Finalmente, aunque en el diseño de la política no participó ningún actor ajeno al MDTyH, es importante destacar que su lanzamiento puso a disposición de los solicitantes no sólo un Manual de Ejecución con definiciones conceptuales, listado de partes intervinientes (con

sus respectivas responsabilidades), criterios de asignación de fondos, fases de ejecución de los proyectos, etcétera, sino también plantillas y notas modelo que orientan su completamiento, evidenciando el esfuerzo por ofrecer a las burocracias que participan del PNPS protocolos de actuación que contribuyan a una implementación resolutive y descentralizada.

El análisis de la evidencia

Situada en el centro-este de la provincia de Santa Fe, Esperanza es una ciudad que, según datos del último Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, en 2010 contaba con 42.082 habitantes. De la mano de un dinámico aparato productivo en el que destacan las actividades agropecuarias, metalúrgicas y de la industria del mueble, entre 2001 y 2010 su población creció 17,3%¹² mientras que la población provincial aumentó 6,5% en el mismo período.

Este hecho contribuyó a que en 2012 el Departamento Ejecutivo Municipal (DEM) propusiera al Concejo Municipal (CM) la creación del Instituto Municipal del Hábitat (INMUHA), hoy organismo municipal autárquico a cargo de tareas tales como “gestionar programas ante organismos provinciales, nacionales e internacionales públicos y/o privados que permitan obtener financiación para la implementación de políticas de suelo y vivienda” (CM 2012:1). Aunque cuenta con un Consejo Directivo integrado por la intendenta municipal y los secretarios de Planeamiento, Hacienda y Gobierno, los agentes que trabajan a diario en el INMUHA son tres: un coordinador (arquitecto/a), un profesional de apoyo (arquitecto/a) y un agente administrativo. Lleva adelante líneas de acción propias (regularización dominial, programa de construcción de treinta y dos viviendas financiadas con fondos provenientes de la venta, vía subasta pública, de lotes de alto valor inmobiliario) y en articulación con los Poderes Ejecutivos provincial (Programa Santa Fe Sin Ranchos) y nacional (Programa Casa Propia, Registro Nacional de Barrios Populares y PNPS). Es un organismo que, aunque acotado en cuanto a equipo técnico, cuenta con antecedentes en la gestión de recursos con los cuales llevar respuestas habitacionales a la población de la ciudad. El “juego de implementación” que Bardach (1977) imputara a las burocracias y llamara “no es nuestro problema” (“juego” que buscaría evitar sobrecargarse de responsabilidades, desnudar falencias operativas o exponerse a fracasos), parecería no constatarse en este caso.

El DEM se incorporó al PNSU en 2020 con independencia de la adhesión por parte del Poder Ejecutivo provincial, el cual no interviene de manera directa en las gestiones del INMUHA con el MDTyH.

El suelo para acondicionar en el marco del PNPS es dispuesto desde 2017 por el INMUHA (en tanto “ente ejecutor”). Por entonces, celebró un consorcio urbanístico con una empresa loteadora propietaria del suelo en el que ésta cedía ciento cuatro lotes (distribuidas en tres manzanas), cuatro espacios verdes y un reservorio de suelo a cambio de que el instituto realice obras de infraestructura (apertura de calles, canal a cielo abierto de desagües pluviales y alumbrado público en las doce manzanas reconvertidas a uso urba-

no más red de agua para los lotes obtenidos por el municipio). Estas obras (con un avance del 90% al momento en que se escribe este artículo) computan como el 15% de financiamiento que el PNPS establece como responsabilidad del “ente ejecutor”. Aun habiendo sido realizadas con anterioridad a la firma del convenio específico con el MDTyH, en un gesto que ejemplifica la interdependencia entre burocracias antes mencionada y su flexibilidad para la negociación, los técnicos de dicho ministerio las admitieron como parte del proyecto. Los aproximadamente sesenta millones de pesos solicitados en el marco del PNPS serán destinados a las infraestructuras pendientes (red cloacal y estación elevadora, red eléctrica y acondicionamiento de espacios verdes).

Respetando lineamientos del Manual de Ejecución del PNPS, el macizo o predio ofrecido al programa se localiza en una zona factible de urbanizar: según el Código Urbano de Esperanza (CM, 2019), se ubica en arterias ejes del crecimiento de la planta urbana, puede ser abastecido de servicios y equipamientos y sus adyacencias cuentan con más del 50% de parcelas edificadas.

Consultada por las características que asume la articulación con los técnicos del MDTyH afectados al PNPS en la primera fase -ya concluida- de evaluación y aprobación del proyecto presentado, Carolina Trod (coordinadora del INMUHA hasta comienzos de 2022 y actual secretaria de Planeamiento de la Municipalidad de Esperanza), señala que la misma es dinámica y fluida. Por un lado, destaca la contribución que en la implementación del PNPS tuvo el curso de capacitación brindado hacia 2020 por el MDTyH (en el marco del Programa Nacional de Capacitación y Asistencia Técnica): “las herramientas que nos bajaron están muy buenas para poder seguir desarrollándolas y ensamblarlas con lo que nosotros tenemos dentro del Estado municipal. Por eso pudimos llevar adelante la gestión de esta producción de suelo”.¹³ Por otro, valora la posibilidad de evacuar rápidamente, por teléfono o correo electrónico, dudas referidas a cómo proceder ante determinados requerimientos del PNPS para que así sea correcta la carga final de información a presentar a través de la plataforma de TAD. En este sentido, el MDTyH dispone de un agente responsable de seguir la gestión de todos los trámites y procedimientos referidos al proyecto presentado por el INMUHA: “es siempre la misma persona. Por ahí, cuando no está, ha venido alguien más, pero siempre nos responden enseguida. Siempre muy en contacto”.¹⁴ Esta decisión del MDTyH en cuanto al diseño del proceso administrativo es valorada positivamente: reducir el número de agentes involucrados agiliza -en principio- la tramitación de los fondos solicitados. No obstante, aclara: “nos ha pasado que por ahí nos digan por teléfono ‘sí, bueno, ya está, está bárbaro, subilo [un archivo a TAD]’. Y luego por correo nos devuelven observaciones nuevas que... bueno, eran subsanables”.¹⁵ Así y todo, “la incorporación al PNPS la venimos tramitando desde hace aproximadamente un año. Conlleva mucha documentación, mucha información específica, cuestiones de cómputos y presupuestos que fueron cambiando [por el fenómeno inflacionario]”.¹⁶

La satisfactoria articulación entre equipos del MDTyH y del INMUHA parecería lograrse por una mezcla de elementos de lo que Mintzberg (1992) llama “burocracias mecánicas” y “burocracias profesionales”, esto es, una coordinación apoyada, por un lado, en la estandarización de procedimientos y/o procesos de trabajo y, por otro, en el saber teórico y práctico de los agentes estatales involucrados. En efecto, como ya se señaló, el PNPS cuenta con un Manual de Ejecución para los solicitantes de financiamiento y ofrece modelos de las notas y los documentos a presentar en cada fase de ejecución del proyecto¹⁷ en procura de reducir discrecionalidad, incertidumbre y márgenes de interpretación de los agentes intervinientes a nivel local (“con las Unidades de Vivienda,¹⁸ subimos [a TAD] una nota y nos dijeron ‘hay una nota modelo’. De acuerdo, ya se la mandamos”).¹⁹ Este aspecto, que procura el control por parte de los equipos del MDTyH de las acciones a implementar por parte de otras burocracias con las que trabaja en conjunto, parecería confirmar que el PNPS, en su diseño, supo contemplar y explicitar la secuencia de acciones “cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado como objetivo” (Aguilar Villanueva, 1993a:58), logrando así una interdependencia entre diseño e implementación de la política que mejora el desempeño de la misma. Además, la coordinación también se apoya en las destrezas profesionales de esos mismos agentes –en su mayoría arquitectos, urbanistas y abogados–, quienes saben, por los conocimientos que portan (adquiridos su formación universitaria, en la función pública o en el ejercicio liberal de la profesión), cómo proceder ante los distintos requerimientos que fijan tanto el PNPS (saneamiento dominial de los lotes, características de las redes de infraestructuras a tender, plan de urbanización para el predio a donde se localizan las parcelas, entre otros ejemplos) como la normativa local de urbanización. En palabras de Trod, los equipos técnicos del INMUHA y los del MDTyH “saben de lo que estamos hablando”.²⁰

Entre las dificultades observadas en el proceso de implementación del PNPS, se reconocen aquellas que pueden asociarse al Poder Ejecutivo nacional, otras ligadas al Poder Ejecutivo provincial y las propias del INMUHA y del Departamento Ejecutivo Municipal. Sobre las primeras, destaca que, estando celebrado el convenio específico luego de un año de trabajo conjunto entre el “ente ejecutor” y la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo (“nosotros hoy, para lo que es PNPS, tenemos todo presentado, convenio marco firmado a la espera de que nos digan ‘está la plata, se la mandamos’”),²¹ todavía no se ha realizado la transferencia del primer desembolso que dará inicio a la segunda fase del proyecto (fase de ejecución, seguimiento y control). Esta demora es atribuida, desde el INMUHA, a la no aprobación de la ley de presupuesto nacional para el período 2022.

Un aspecto vinculado al Poder Ejecutivo provincial, que retrasó la tramitación del PNPS, refiere a los tiempos que involucró (aproximadamente nueve meses) el registro de los ciento cuatro lotes incorporados por el municipio en el Registro General de la Propiedad, así como su inscripción catastral. Sin este saneamiento parcelario y el efectivo dominio del suelo que confiere al INMUHA, no se podía avanzar con el PNPS. Estas burocracias del Estado provincial –con las que, en términos generales, el

INMUHA habitualmente mantiene relaciones de cooperación-, parecerían todavía no ofrecer una suerte de tramitación acelerada especial o *ad hoc* para municipios o comunas que dinamice la coordinación para la gestión de proyectos como el analizado.

Por último, la implementación del programa representa grandes esfuerzos para burocracias locales con equipos técnicos acotados en términos de personal disponible. En este orden, la habitual necesidad de financiamiento para políticas habitacionales (sea producción de suelo urbanizado o construcción de viviendas) por parte de municipios y comunas lleva a que estos equipos gestionen simultáneamente -y con una gran dedicación por parte de sus integrantes- programas provinciales y nacionales que suponen numerosas y diversas tareas, lo que puede exceder sus capacidades y/o resentir su desempeño laboral: “lo que fue el PNPS, si bien tomamos mucho del curso de capacitación, durante la gestión fue bastante dificultoso porque por ahí... nosotros desde acá no teníamos toda la estructura técnica, todo el personal que necesitábamos para poder llegar en tiempo y forma a cumplir con los requerimientos”.²²

Comentarios finales

El PNPS surge como una iniciativa ambiciosa que busca principalmente ampliar la oferta de suelo servido y así contribuir a que accedan a él sectores sociales que no pueden hacerlo a través del mercado y a que el Estado -en sus distintos niveles- lo disponga en tiempo y forma para apuntalar sus proyectos habitacionales.

Es un programa que ofrece adecuados incentivos para que tanto los “solicitantes” (el INMUHA) como las correspondientes áreas del MDTyH lleven a buen puerto su implementación: a nivel local, se busca aprovechar la ventana de oportunidad de acceder a financiamiento para un área muy relevante de toda agenda de gobierno. El éxito en el “desembarco” de estos programas representa para los Departamentos Ejecutivos locales la posibilidad de exhibir capacidad política y técnica para obtener fondos sin los cuales no podrían realizar obras de magnitud y de amplia demanda. Por su parte, la joven estructura ministerial puede comunicar volumen de gestión y operatividad para ejecutar el presupuesto asignado, indicando un activo desempeño a poco más de apenas dos años de su puesta en funcionamiento.

La evidencia referida a la ejecución del programa en Esperanza informa que el avance de la implementación (hasta donde ella ha llegado, esto es, la finalización de la etapa de evaluación técnica y financiera) se ve ayudado, por un lado, por una comunicación permanente del personal del INMUHA con los técnicos asignados desde el MDTyH -facilitada por el hecho de que los profesionales involucrados comparten saberes y una experticia sobre la materia-. Por otro, la detallada formalización de los procedimientos que los entes ejecutores deben cumplir (expresada en el Manual de Ejecución) también contribuye a la adecuada implementación del PNPS. Ello reduce interrogantes y discre-

cionalidades y agiliza los tiempos de gestión. En este sentido, como se dijo, en el diseño del PNPS, el MDTyH supo prever el ulterior proceso de implementación, aspecto que, sin garantizar perfección, ofrece al menos resortes para controlar la labor de los solicitantes y condicionar cualquier desembolso de fondos al cumplimiento de los requisitos fijados. Además, la capacitación previa (en la provincia de Santa Fe durante 2020) a equipos técnicos de Departamentos Ejecutivos municipales y del Poder Ejecutivo provincial –a través del PNCyAT– parecería reforzar la dinámica anterior.

En Esperanza, los inconvenientes asociados a la ejecución del PNPS responden menos al trabajo conjunto entre técnicos del INMUHA y del MDTyH (considerado satisfactorio hasta el momento) que a problemas de articulación acotados a algunas áreas del Poder Ejecutivo provincial o a saturaciones de la propia burocracia local. Sobre la primera cuestión, reparticiones como el Registro General de la Propiedad no ofrecen a los solicitantes del programa la posibilidad de realizar de manera expedita trámites sin los cuales la gestión del financiamiento provisto por el MDTyH se demora. En lo que toca a la segunda cuestión, la simultánea implementación de distintos programas y proyectos habitacionales (algunos de ellos, de cierta complejidad), sean diseñados por los Estados nacional, provincial y/o municipal, representa un desafío para la burocracia local, la que en ciertas coyunturas requeriría ser ampliada para cumplir de manera menos tensionada los numerosos compromisos que impone la búsqueda de recursos financieros, generalmente escasos frente a la magnitud de las demandas por soluciones habitacionales.

Estos hallazgos podrían contribuir, en el futuro, a que el MDTyH requiera de los ejecutivos provinciales –como condición excluyente– el explícito compromiso de asegurar, en las áreas de su competencia vinculadas al PNPS, bocas de atención exclusivas para municipios y/o comunas. Esta alternativa inhabilitaría eventuales selectividades asociadas a la afinidad política u oposición de los ejecutivos locales respecto del ejecutivo provincial, evitando el recurso informal de apelar a “conocidos” que sortean procedimientos administrativos y destraban la circulación de un expediente.

Por otro lado, y sin desconocer restricciones políticas y presupuestarias, la evidencia hallada también debería contribuir a que los Ejecutivos municipales jerarquicen y potencien las secretarías y/o institutos avocados a procurar soluciones en materia de suelo y vivienda. Si ampliar la planta de funcionarios técnicos no fuese una opción, puede evaluarse la posibilidad de que frente a cuellos de botella que sobre-exigen las capacidades operativas de estas oficinas, secretarías afines (servicios públicos, obras públicas u otras) contribuyan transitoriamente con ellas, en el marco de equipos técnicos con cierta polivalencia y flexibilidad.

La urgencia de una “cuestión habitacional” que afecta las condiciones materiales y simbólicas bajo las que se reproducen millones de hogares en el país exige respuestas consistentes desde los tres niveles del Estado. La implementación del PNPS viene siendo

una de ellas. Aun cuando la superficie de suelo que finalmente se urbanice pueda no ser la proyectada, representa una línea de acción que aborda la base de toda política habitacional. Si hay alguna verdad en la difundida aserción según la cual “quien controla el suelo, controla el crecimiento de la ciudad”, sirva el PNPS para reposicionar el rol y el margen de maniobra de los Estados en procura de una mejor distribución de los costos y beneficios sociales de dicho crecimiento.

¹ El autor agradece los valiosos comentarios realizados por quienes evaluaron una primera versión de este trabajo. Naturalmente, tales personas no son responsables por eventuales imprecisiones que haya en las siguientes páginas.

² Antes que “resolver” acabadamente problemas públicos, las políticas públicas suelen modificarlos, desactivarlos de la agenda de gobierno, desplazarlos por otros. En relación con este punto, vale recordar que todo problema es una construcción y que “definir un problema es, de alguna manera, delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución (Aguilar Villanueva, 1993b:30).

³ Hacia mayo de 2018, el déficit habitacional estimado afectaba a tres millones y medio de hogares, de los cuales dos millones doscientos mil habitaban viviendas necesitadas de refacciones, ampliaciones o completamientos –déficit cualitativo– y un millón trescientos mil hogares necesitaban vivienda nueva por precariedad constructiva o hacinamiento –déficit cuantitativo– (Granero Realini, Barreda y Bercovich, 2018).

⁴ Actualmente en ejecución, Pro.Cre.Ar II fue presentado en agosto de 2020. En sus inicios, ofreció dos líneas de crédito: personales (microcréditos para refacciones, conexiones a red de gas, instalación de termotanques solares) e hipotecarios (para la construcción y ampliación de vivienda, la compra de lote con servicios, la compra de vivienda nueva en desarrollos urbanísticos realizados por el mismo Pro.Cre.Ar II en suelo del Estado nacional o de los Estados provinciales y/o municipales y la compra de vivienda nueva en desarrollos habitacionales en suelo propiedad de sindicatos, mutuales y cooperativas).

⁵ Para conocer otras experiencias de urbanización de suelo por parte del Estado en América Latina, consultar Maldonado (2005) y Gallo (2010) para el caso de Colombia, Rolnik y Freire Santoro (2014) para el caso de Brasil y Jiménez Huerta (2014) para la experiencia mexicana.

⁶ Los convenios específicos definen aspectos tales como: modo de gestión del proyecto, montos a financiar por cada parte, plazo de obras, destino de los lotes, modalidad de recupero de fondos y destinos asignados (MDTyH, 2020c).

⁷ Los aspectos a los que tal documentación refiere están especificados en el Manual de Ejecución: Consisten en: información dominial del suelo a urbanizar que confirme que el mismo esté saneado y en condiciones de transferir la titularidad; proyecto de subdivisión del predio; memoria de localización y condiciones de accesibilidad que informe si el suelo “se encuentra en zonas urbanas consolidadas o en consolidación, con uso predominantemente residencial y conectado a la red vial principal” (MDTyH, 2020c:22); precisiones sobre si el suelo es ambientalmente apto para la localización de viviendas y si en el área se prestan servicios de recolección de residuos; indicadores urbanísticos asignados al suelo a servir, equipamiento urbano (efectores de salud, establecimientos educativos, parques, etcétera) presente e infraestructura de servicios disponibles y a proveer; precios de oferta del suelo en la localidad (el PNPS contempla una planilla específica para este ítem); destino de los lotes; modalidad de gestión del proyecto (por administración, licitación o cooperativas). El Manual de Ejecución establece para cada una de estas modalidades distintos requisitos que deben ser acreditados. En el caso de proyectos gestionados por licitación, debe informarse la fecha de apertura de la misma, el monto del presupuesto oficial asignado, el cuadro de ofertas que consigne los nombres de las empresas oferentes, su capacidad técnico-financiera y el puntaje asignado, etcétera. Cuando intervengan cooperativas en la ejecución de las obras, deberán acreditar inscripción en el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, presentar sus últimos tres balances y su estatuto de conformación, entre otras exigencias. Toda esta información es enviada por parte del responsable del “ente ejecutor” a través de la plataforma oficial de “Trámites a Distancia” (TAD).

⁸ Al momento de escribir estas páginas, la implementación del PNPS en Esperanza ha finalizado la fase de evaluación y aprobación de proyectos, en la cual “se reciben y evalúan los proyectos y las solicitudes de financiamiento, se otorgan la Constancia de Factibilidad Técnica, la Habilitación para Licitación y la Constancia de Factibilidad Financiera. Esta fase finaliza con la firma del correspondiente Convenio Específico celebrado entre la Subsecretaría de Política de Suelo y Urbanismo y el Ente Ejecutor” (MDTyH, 2020c:19).

⁹ Testimonio de Luciano Scatolini (secretario de Desarrollo Territorial del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS en fecha 28/07/2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII>. Fecha de consulta: 07 de enero de 2022.

¹⁰ Testimonio de Agustín Pinedo (director de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS en fecha 28/07/2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII>. Fecha de consulta: 07 de enero de 2022.

¹¹ Información tomada de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS en fecha 28/07/2021. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII>. Fecha de consulta: 07 de enero de 2022.

¹² Información obtenida de la plataforma de consulta del Instituto Provincial de Estadística y Censos (IPEC) de la provincia de Santa Fe. Disponible en <http://ipec.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarc> contenido. Fecha de consulta: 17 de enero de 2022.

¹³ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

¹⁴ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

¹⁵ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

¹⁶ Testimonio de Carolina Trod vía *WhatsApp* en fecha 04/01/22.

¹⁷ Ejemplos de notas modelo que se ofrecen para la fase de evaluación técnica y financiera de los proyectos son la “Planilla de cómputo y presupuesto para la ejecución de las obras de propuestas”, la planilla “Precios del suelo (en oferta) en la ciudad”, la nota de “Solicitud de Constancia de Factibilidad Financiera”, entre otras (MDTyH, 2020d).

¹⁸ Unidades de Vivienda (UVIS) es la denominación de instrumentos de ahorro, préstamo e inversión destinados a financiar la adquisición, construcción y/o ampliación de viviendas en Argentina (Congreso de la Nación Argentina, ley N° 27.271/16). Mil UVIS equivalen a un metro cuadrado. Su valor se actualiza mensualmente en base al índice del costo de la construcción para el Gran Buenos Aires publicado por el Instituto Nacional de Estadística y Censos.

¹⁹ Testimonio de técnica del INMUHA obtenido en entrevista realizada en fecha 21/01/22.

²⁰ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

²¹ Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

²² Entrevista a Carolina Trod en fecha 21/01/2022.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis (1993a) “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:15-92.

Aguilar Villanueva, Luis (1993b) “Estudio introductorio”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:15-72.

Bardach, Eugene (1977) *The Implementation Game*. Cambridge: MIT Press.

Barenboim, Cintia, Gala Castellanos y Lorena Garabello (2021) “Programa Nacional de Producción de Suelo. Evaluación de los primeros proyectos en marcha en Argentina”. En *Revista Científica de Arquitectura y Urbanismo*, 42(3):21-34.

Berman, Paul (1978) “El estudio de la macro y micro-implementación”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:281-321.

Bielsa, María Eugenia (2020a) *Testimonio de María Eugenia Bielsa tomado de la entrevista realizada por Jerónimo Mullins, 30 de octubre*. <https://www.facebook.com/ArquitectosAlAire/videos/entrevistas-arq-mar%C3%ADa-eugenia-bielsa-ministerio-de-desarrollo-territorial-y-h%C3%A1bi/2097752823711725/> accesado el 10 de enero 2022.

Bielsa, María Eugenia (2020b) *Testimonio de María Eugenia Bielsa tomado de Télam, 25 de agosto*. <https://www.telam.com.ar/notas/202008/506346-bielsa-septiembre-lineas-creditos-hipotecarios.html> accesado el 20 de enero 2022.

Bielsa, María Eugenia (2020c) *Testimonio de María Eugenia Bielsa tomado de Ámbito Financiero, 24 de julio*. <https://www.ambito.com/politica/procrear/buscan-que-la-tierra-no-sea-un-limitante-acceder-una-vivienda-n5119755> accesado el 14 de enero 2022.

Canestraro, María Laura (2016) “Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015)”. En *Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía*, 20:57-74.

Concejo Municipal de Esperanza (2012) Ordenanza N° 3706. Disponible en <https://www.hcmesperanza.gov.ar/normativa-2762-ordenanza-n0-3706>.

Concejo Municipal de Esperanza (2019) Ordenanza N° 4045. Disponible en <https://www.hcmesperanza.gov.ar/normativa-91-ordenanza-n-4045>.

Congreso de la Nación Argentina (2016) Ley 27.271 “Sistema de Ahorro para el Fomento de la Inversión en Vivienda”. Disponible en <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265453/norma.htm>.

Elinbaum, Pablo y Barenboim, Cintia (2018) “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del ProCreAr”. En *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 11(21):1-20.

Fernández, Antoni (2005) “Las políticas públicas”. En Miquel Caminal Badía (editor), *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, 2005:460-482.

Gallo, Ignacio (2010) “El Recreo y Nuevo Usme: Gestión del suelo para la vivienda social en Bogotá”. En Patricia Torres Arzayús y María Constanza García Botero (editoras), *Las ciudades del mañana. La gestión del suelo urbano en Colombia*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Granero Realini, Guadalupe, María Pía Barreda y Fernando Bercovich (2018) *La política habitacional en Argentina. Una mirada a través de los institutos provinciales de vivienda*. Documento de Trabajo N° 181. Buenos Aires: Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento.

Instituto Provincial de Estadística y Censos (2010) *Total de Población y Variación Intercensal Absoluta y Relativa. Años 2001 y 2010*. <http://ipecc.esy.es/eprecios/index.php?c=contenidoweb&a=listarcontenido&t=1> accesado el 17 de enero 2022.

Jiménez Huerta, Edith (2014) “Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes”. En Martim Smolka y Fernanda Furtado (editores), *Instrumento notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

Jordana, Jacint (2009) “Examinando las redes de actores en el análisis de las políticas públicas: debate teórico y técnicas cuantitativas”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 1:9-15.

Lipsky, Michael (1971) “Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform”. *Urban Affairs Review*, 6(4):391-406.

Maldonado, Mercedes (2005) *Operación urbanística Nuevo Usme: provisión de suelo urbanizado para vivienda social, a partir de la redistribución social de plusvalías*. Bogotá: Lincoln Institute of Land Policy - Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo.

Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020a) Resolución N° 19. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol_19_plan_nacional_de_suelo_urbano_-_rs-2020-30898104-apn-mdtyh.pdf

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020b) *Reglamento particular del Programa Nacional de Producción de Suelo* Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dispo_1_spsyu_-_anexo_i_programa_nacional_de_produccion_de_suelo.pdf

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020c) *Plan Nacional de Suelo Urbano. Manual de ejecución. Programa Nacional de Producción de Suelo*. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_de_ejecucion_-_pnps.pdf

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2020d) *Presentación de proyectos para el Programa Nacional de Producción de Suelo*. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/plan-nacional-de-suelo-urbano/programa-nacional-de-produccion-de-suelo/presentaci%C3%B3n-proyectos> accesado 31 de mayo 2022.

Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat (2021) *Mesa Intersectorial de Políticas de Suelo. Segunda sesión ordinaria del Comité Federal*, 28 de julio. <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII> accesado 07 de enero 2022.

Mintzberg, Henry (1992) *Diseño de organizaciones eficientes*. Buenos Aires: Editorial El Ateneo.

Oszlak, Oscar y Guillermo O' Donnell (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Carlos Acuña (compilador), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, 2007:555-578.

Parsons, Wayne (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Pinedo, Agustín (2021) *Testimonio de Agustín Pinedo (director de Producción de Suelo e Instrumentos de Gestión del MDyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS, 28 de julio*. <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII> accesado 07 de enero 2022.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation*. Berkeley: Berkeley University Press.

Rolnik, Raquel y Paula Freire Santoro (2014) “Zonas Especiales de Interés Social (ZEIS) en ciudades brasileñas: trayectoria reciente de implementación de un instrumento de política de suelo”. En Martim Smolka y Fernanda Furtado (editores), *Instrumentos notables de políticas de suelo en América Latina*. Quito: Lincoln Institute of Land Policy.

Sabatier, Paul, y Daniel Mazmanian (1981) “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En Luis Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, 1993:323-372.

Scatolini, Luciano (2021) *Testimonio de Luciano Scatolini (secretario de Desarrollo Territorial del MDTyH) tomado de la segunda sesión ordinaria del Comité Federal de la MIPS*, 28 de julio. <https://www.youtube.com/watch?v=9wRuDjP9oII> accesado 07 de enero 2022.

Stake, Robert (2007) *Investigación con estudio de casos*. Madrid: Ediciones Morata.

Subirats, Joan (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Zurbriggen, Cristina (2011) “La utilidad del análisis de redes de políticas públicas”. En *Argumentos*, 24(66):181-209.

Cómo citar este artículo:

Carné, Martín (2022) “Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 12 N°23: 35-55

Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional

Elements for a comprehensive conceptual framework for housing policy

Joseph Palumbo

Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR/CONICET)
j.palumbo@conicet.gov.ar

Resumen

A partir de una discusión de la noción de política habitacional, el artículo propone una conceptualización amplia que permite relacionar el conjunto de diversas acciones estatales relacionadas a la cuestión habitacional con los resultados en el sector de la vivienda y las condiciones habitacionales de la población. Luego, a partir de una revisión histórica de los principales elementos de la política habitacional en Argentina a lo largo de su historia, ilustra este concepto para delinear una agenda renovada de investigación sobre la política habitacional desde las ciencias sociales.

Palabras clave: vivienda - política habitacional - régimen de vivienda - políticas urbanas -Argentina

Abstract

Beginning with a discussion of the concept of housing policy, this article proposes a comprehensive conceptual framework that relates the wide range of state actions regarding housing with the outcomes observed in the housing market along with the housing conditions of the population. This conceptual framework is then illustrated with a review of the principal elements of Argentine housing policy throughout history, in order to lay out a re-

Fecha de recepción:

2.8.22

Fecha de aceptación:

6.9.22

newed agenda for research on housing policy in the social sciences.

Key Words: *housing - housing policy - housing regimes - urban policies -Argentina*

1. Introducción

Desde hace más de un siglo, un fantasma recorre las ciudades argentinas: el déficit habitacional, el restringido acceso a la vivienda digna, la penuria del hábitat popular. Sea cual sea el calificativo que se esgrime para invocarlo, el carácter crónico de este problema se hace evidente en el reiterado surgimiento de crisis habitacionales que en diversos momentos históricos llegaron a un punto de ebullición. En octubre 1907, durante la Huelga de Inquilinos, un grupo de mujeres enfiladas delante de la puerta del conventillo donde vivían –armadas solamente con escobas para “barrer a los caseros”– resistían el desalojo en protesta de los aumentos desmedidos de los alquileres. Unas décadas después, en los albores de la industrialización, muchas de las personas que migraban hacia las promesas de la ciudad –solo para toparse con la imposibilidad de encontrar un techo– empezaron a construir pequeñas chozas en terrenos desocupados, y así nacieron las primeras villas del país. Ya promediando la década de 1980, después del fin de la última dictadura cívico-militar y su política represiva y expulsiva hacia aquellos sectores que según su visión no podían “merecer la ciudad”, las tomas de tierras en el Gran Buenos Aires se convirtieron en una expresión de la urgencia de la falta de acceso a la vivienda y al suelo por parte de los sectores populares.

Estas escenas tal vez representan hitos en la historia de la lucha por la vivienda digna en el país, o quizás son síntomas de una condición latente que hasta el día de hoy no se ha podido subsanar. De cualquier manera, son ilustrativas de un hecho cuya relevancia sigue muy vigente en Argentina: hace ya más de un siglo que la cuestión de la vivienda irrumpió en el plano político como cuestión socialmente problematizada. Como tal, una plétora de respuestas estatales con diferentes grados de efectividad ha sido ensayada para enfrentar las situaciones de penuria habitacional y los límites al acceso a la vivienda digna por parte de grupos sociales desfavorecidos. Como objeto de políticas públicas, el problema de la vivienda tiene una larga y compleja historia en el país. Dado que se suele entender como un problema de “déficit” –un desajuste entre el *stock* de viviendas y las necesidades existentes– la historia de la vivienda social y de las políticas habitacionales en gran medida se ha guiado por una concepción técnica y cuantitviva.

Esto también se ve reflejado en la investigación sobre las políticas habitacionales, que a menudo reproduce acríticamente una visión técnica de las mismas que corresponde a especialistas a cargo de su diseño e implementación. No obstante, se puede sostener que el estudio de las políticas habitacionales desde las ciencias sociales amerita una conceptualización más amplia, que no se limita a considerar la provisión estatal de “soluciones habitacionales”. Un trabajo reciente ha propuesto una reflexión y (re)ordenamiento conceptual similar en otro campo de la política pública: las políticas urbanas (Menazzi 2022). En esa línea, el presente artículo tiene como principal objetivo realizar un aporte en pos de sistematizar una conceptualización más amplia de la política habitacional, capaz de integrar las complejas y variadas influencias que el accionar estatal ejerce sobre el campo habitacional en su conjunto, y por extensión sobre las desiguales condiciones habitacionales de la población.

Así, el artículo tiene dos propósitos principales: uno conceptual y otro de carácter más historiográfico, pero vinculado al anterior. En primer lugar, se desarrollará una definición de política habitacional teóricamente situada desde las ciencias sociales, recurriendo oportunamente a antecedentes originados dentro y fuera de la región latinoamericana que contribuyen a fundamentar tal conceptualización. Luego, se desmenuzará sus principales elementos, con la finalidad de que sirvan como caja de herramientas analíticas a las cuales se puede recurrir al interrogar a la política habitacional como objeto de estudio. Por último, a modo ilustrativo, se realizará un breve (y muy sintético) repaso por la experiencia histórica argentina en materia de política habitacional, con el fin de señalar algunos de estos elementos que merecen particular atención de acuerdo al enfoque propuesto. Se cierra con unas reflexiones acerca de las implicancias de adoptar la conceptualización amplia delineada aquí, que a su vez constituye un llamado a diversificar la agenda de investigación en política habitacional desde Argentina y América Latina.

2. Política habitacional: hacia una conceptualización amplia

Tomar a la política habitacional como objeto de estudio en las ciencias sociales implica ante todo delimitar su campo específico de intervención y los alcances del accionar estatal que involucra. Es decir, identificar la cuestión socialmente problematizada que pretende abordar, con la finalidad de elucidar las tomas de posición del poder público frente a ella (Oszlak y O'Donnell 1984). Esencialmente, el restringido acceso a la vivienda y otros problemas habitacionales derivan en última instancia de la condición de mercancía que adquiere la vivienda en las ciudades capitalistas (Engels [1873]2006). Esto significa por un lado que la producción, distribución y consumo de la vivienda se encuentran regidos principalmente por la lógica del mercado. Por otro lado, la vivienda reviste un doble carácter: al tratarse de un bien que satisface necesidades sociales concretas, tiene un valor de uso; pero al estar integrada a los circuitos de intercambio mercantil, posee simultáneamente un valor de cambio. Entonces, en su calidad de mercancía, la

vivienda se convierte en objeto que tiene la finalidad de valorizar los capitales que se invierten en todas las fases de su producción y circulación (Aalbers & Christophers, 2014; Pradilla Cobos, 1987; Topalov, 1979).

En grandes rasgos, se puede sostener que la razón de ser de la política habitacional se debe a este fenómeno subyacente que es común a contextos nacionales muy diversos. Como demuestra Topalov (1979) la lógica de producción mercantil de la vivienda hace que el precio de la misma sea inaccesible a gran parte de la población, por más que se trate de un bien esencial para la reproducción de sus condiciones de vida. Partiendo del contexto europeo de fines del siglo XIX, el autor postula que el surgimiento de las políticas públicas de vivienda contribuyó a la articulación de lo que él denomina el “sistema público de mantenimiento de la fuerza de trabajo”, lo cual estuvo ligado a la necesidad de neutralizar las contradicciones entre la forma salario y las reivindicaciones de las clases obreras (Topalov 1979). Por lo tanto, las primeras políticas de vivienda surgieron con el fin de apaciguar los conflictos socio-urbanos en torno a esta cuestión, no solamente para hacerle frente a las contradicciones inherentes a la reproducción de la fuerza de trabajo (y por extensión la reproducción ampliada del capital), sino también para dotar de mayor legitimidad ideológica al sistema (Kemeny 1992; Pradilla Cobos 1987). De esta manera, el surgimiento histórico de la intervención estatal en materia de vivienda puede interpretarse como una consecuencia directa de la imposibilidad de resolver la cuestión de la vivienda exclusivamente a través del mercado.

En el contexto latinoamericano, las particularidades del capitalismo dependiente y periférico se han manifestado de diversas formas a través de la cuestión de la vivienda. Divergentes procesos históricos de urbanización, inmigración de ultramar y migración interna campo-ciudad, y desarrollo económico y estructuración social han generado situaciones variadas tanto a nivel nacional como subnacional entre los países. Sin embargo, no deja de existir una serie de características comunes que hasta cierto punto se han conjugado para definir la cuestión habitacional en la región. Frente a estructuras sociales marcadas por fuertes asimetrías en la distribución del ingreso, numerosos trabajos han señalado la existencia de diferentes lógicas de producción del hábitat -las lógicas del mercado, del Estado, y de la necesidad (que lleva a los sectores populares a incurrir en procesos de autoconstrucción de la vivienda o producción social del hábitat)- que a su vez son atravesados por la tensión entre lo formal y lo informal (Abramo 2009; Herzer 1994; Rodríguez y Di Virgilio 2007; Salazar Cruz 2012). Es importante enfatizar que estas lógicas no son herméticamente separadas ni se desarrollan independientemente una de las otras, sino que se complementan y se retroalimentan para estructurar las desigualdades en materia de vivienda y hábitat que constituyen el objeto de intervención de las políticas habitacionales en nuestra región.

2.1 Antecedentes para una conceptualización amplia de política habitacional

Frente a la necesidad de hacer más compleja la noción de política habitacional, la conceptualización propuesta en este texto se sustenta principalmente en trabajos de gran envergadura que han reflexionado sobre esta cuestión desde diversas perspectivas, originados dentro y fuera de la región latinoamericana. En este apartado se hará referencia a algunas de las definiciones de política habitacional que han sido más útiles en tal sentido; se reproducirán pasajes relativamente extensos, aunque se sugiere recurrir a la lectura de los textos originales a modo de contextualizar la visión sobre política habitacional en relación al contenido de las obras.

En primer lugar se revisa la definición más cercana a la que se adopta aquí, que proviene del tratado *Capital, estado y vivienda en América Latina* (Pradilla Cobos, 1987), cuyo autor se ocupa, entre otras cosas, de la cuestión de las políticas de vivienda en la región.¹ Advierte que dichas políticas no se agotan en las acciones públicas puntuales para intervenir en la problemática habitacional, sino que abarcan el conjunto de acciones e intervenciones realizadas por instituciones y agentes estatales (de todas las ramas del gobierno) “sobre los diferentes elementos y procesos que forman parte del proceso de producción, intercambio, distribución y consumo de la vivienda, y los agentes sociales, estructurados en clases y fracciones de clase que en él participan” (p.101). Comprenden también

todas aquellas acciones económicas (inversión directa del Estado en la adquisición de tierras y producción de vivienda, créditos estatales a las instituciones financieras o promotoras de vivienda, incentivos a la producción de materiales de construcción...), jurídicas (legislación sobre la propiedad de la tierra, la venta y alquiler de la vivienda, las relaciones entre el capital y el trabajo asalariado en el sector de la construcción, los sistemas de ahorro y préstamo...), y políticas (regulación de los movimientos reivindicativos por la tierra y la vivienda, defensa judicial o policial del derecho de la propiedad...), que afectan directa o indirectamente el proceso de la vivienda en su conjunto, más allá del marco restringido de funcionamiento del aparato estatal.

De esta forma, la definición de Pradilla Cobos nos permite explicitar la relación entre un amplio rango de acciones estatales y el proceso económico en torno a la vivienda. Así, es comparable con otras conceptualizaciones que consideran el rol preponderante del Estado en el mercado inmobiliario, y por lo tanto sus influencias directas e indirectas en la provisión y consumo de la vivienda merecen atención de la investigación social

(Kemeny 1992). En ese sentido, también se corresponde con una visión según la cual la política habitacional abarca todas las disposiciones estatales que contribuyen a organizar el mercado de vivienda, a través de un andamiaje jurídico, institucional y económico específico, a tal punto que posibilita su existencia misma (Bourdieu 2001).

Por otro lado, en línea con su crítica al proceso de urbanización capitalista y su estrecha relación con la cuestión de la vivienda, Topalov (1979:60) esboza una visión de la política habitacional como una “acción sobre las condiciones de valorización de capitales particulares en un sector económico determinado” –el sector inmobiliario– que cumple un rol en “la reproducción de la hegemonía de la clase dominante sobre la sociedad”, al mismo tiempo reconociendo que se trata de “una acción sobre las condiciones generales de la reproducción de la fuerza de trabajo”. Por lo tanto, el autor arriba a una definición de la política habitacional como cualquier

Intervención que modifica numerosos aspectos del proceso concreto de consumo [de la vivienda]. Ante todo transforma el valor de uso de la vivienda de los trabajadores: sus características concretas como producto, y su localización en el espacio urbano. En seguida, actúa sobre el costo de consumo de la vivienda para su ocupante: el nivel del alquiler o el del costo de acceso a la propiedad. Modifica también las formas de ocupación de la vivienda, por ejemplo estableciendo normas de ocupación en función del tamaño de la familia. Contribuye también a transformar las relaciones de propiedad.

De esta definición se puede resaltar el vínculo entre la cuestión de la vivienda y el acceso a la ciudad que ella confiere. Es decir, el autor logra poner en diálogo las intervenciones en torno a la vivienda obrera/popular con las desigualdades o formas de estratificación (social, espacial) que esto puede ocasionar, al mismo tiempo que modifica o mitiga otras.

Otro trabajo de suma importancia para pensar la política habitacional, especialmente en Argentina, es el ya clásico texto *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981* (Yujnovsky 1984). Si bien este trabajo sigue siendo ampliamente citado más de tres décadas después de su publicación –sobre todo por su definición de la vivienda como un conjunto de *servicios habitacionales* que resultó tan disruptiva en aquel momento– es tal vez menos utilizado como marco conceptual y analítico para entender a la política habitacional junto con sus variados efectos en el sector de la construcción, el mercado inmobiliario, y las condiciones habitacionales de la población. En ese sentido, es menester señalar que para Yujnovsky la política habitacional comprende toda intervención estatal

en el sistema económico afectando directa o indirectamente al sector de la vivienda. Se aprueban regulaciones y se ejercitan acciones con respecto a la tierra (códigos de subdivisión, expropiaciones, tierra pública); en relación a los sectores productivos (créditos, impuestos, fomento de materiales de construcción o sistemas constructivos); referentes al sector externo (aranceles de importación de materiales, importación de tecnología); financiamiento de la vivienda (sistema bancario oficial); políticas de precios (control de alquileres); e inversiones directas y provisión de servicios habitacionales. Toda la política económica-social, financiera, monetaria, crediticia, de comercio exterior, de distribución de ingreso por parte del Estado, incide directa o indirectamente en la vivienda, a través del funcionamiento del sistema económico.

Así, en su discusión de la política habitacional, el autor toma en consideración sus fines relacionados al sector de la vivienda en tanto sistema económico. Al mismo tiempo, el autor continúa en su caracterización de la política habitacional, considerando su función social tanto en términos del apoyo a la reproducción de la fuerza de trabajo y la reducción de conflictividad social (similar al planteo de Topalov), como en términos del reformismo social de paliar situaciones habitacionales desfavorables, sobre todo respecto a la vivienda popular. Por otra parte, reconoce el vínculo intrínseco entre la cuestión habitacional y la estructura social (Yujnovsky 1984:22-24).

En un ambicioso trabajo reciente basado en la experiencia internacional (que incluye a la Argentina como caso de estudio), Clapham (2019, capítulo 2) desarrolla una conceptualización similar de política habitacional, entendiéndola como cualquier acción de un gobierno o agencia estatal (en cualquiera de sus niveles jurisdiccionales) orientada a influir en los procesos o resultados relacionados a la vivienda. El autor sintetiza las modalidades más comunes, como la intervención directa e indirecta en el mercado (la regulación, la provisión directa y los subsidios), pero también señala las acciones que apuntan a ordenar las relaciones entre agentes que participan en el mercado en condiciones desiguales y orientar los resultados habitacionales de la población. Asimismo, define a la no intervención como un mecanismo propio, dado que implica relegar responsabilidades en otras instituciones, en especial el mercado, la sociedad civil y las familias. Como argumento central, sostiene que la política habitacional cumple un rol clave en consolidar el *régimen de vivienda*² en determinado contexto, entendiéndolo por este último concepto el conjunto de prácticas sociales en una sociedad que se articulan en torno a la provisión, distribución y consumo de la vivienda –componente que se conoce como el *sistema de vivienda*– junto con las estructuras de poder, discursos, y arreglos institucionales que lo sostienen.

Asimismo, como sugiere la definición de Clapham, el concepto de política habitacional también refiere, en un sentido más estricto, a las acciones estatales puntuales en materia habitacional, cuando el deficiente acceso a la vivienda se vuelve una cuestión socialmente problematizada. Esta concepción de política habitacional la sitúa más firmemente en el campo de las políticas sociales, entendiendo que estas últimas constituyen acciones estatales que tienen la finalidad de intervenir en problemáticas sociales, generalmente a través de dispositivos que faciliten el acceso a bienes y servicios definidos como necesarios para un nivel de calidad de vida socialmente aceptable, promoviendo así la integración social de las personas y la cohesión de la sociedad en su conjunto (Lentini 2015). Según esta definición más estricta, la política habitacional se puede caracterizar como la “intervención directa de organismos específicos del Estado en el campo de la producción habitacional para facilitar el acceso a soluciones habitacionales” para sectores de la población que “no logran resolver sus necesidades de vivienda por medios propios a través del mercado formal, y [...] satisfacen inadecuadamente sus necesidades habitacionales” (Barreto 2018:404). Se podría decir que esta intervención estatal se expresa en distintas *modalidades* concretas que presentan un alto grado de variabilidad según el contexto nacional/local y momento histórico. Para situar esta discusión en relación al caso argentino, sería fructífero recurrir a la tesis de las *tres generaciones de política habitacional* en América Latina para proveer un marco para el análisis de las distintas modalidades de política habitacional que han predominado históricamente en el país.

La noción de las tres generaciones de políticas habitacionales en América Latina surge de un estudio comparativo histórico de las políticas nacionales de vivienda en doce países de la región y sus mudanzas a lo largo del tiempo (Sepúlveda Ocampo y Fernández Wagner 2006). Con base en los hallazgos de esta investigación, fue posible identificar una serie de “paradigmas [...] de actuación sobre la cuestión de la pobreza urbana y el hábitat” que los autores denominan “generaciones”, siendo cada generación “un repertorio de elementos comunes” implementados en la región (Fernández Wagner 2007:1). La utilización del término “generación” se debe a que los distintos modelos emergieron en los países de la región en sucesivos momentos históricos desde mediados del siglo XX en adelante. Si bien esta tipología tiene sus límites, es una herramienta útil para pensar las modalidades de política habitacional que han sido históricamente predominantes en Argentina.

La primera generación de políticas habitacionales en la región es sinónima de la construcción masiva de vivienda social impulsada y financiada por el Estado. Ideológicamente alineadas con la teoría de la modernización y el Estado desarrollista, estas acciones se dirigieron principalmente a erradicar los asentamientos irregulares y reubicar sus habitantes en conjuntos habitacionales planificados (Dvoskin 2022). Inspiradas en las políticas europeas y norteamericanas de vivienda pública de posguerra, el fundamento para la aplicación de este tipo de política en la región “suponía que los problemas habitacionales se originaban fundamentalmente en la escasez de vivienda adecuada en el mercado y, por tanto, el Estado debía intervenir ampliando la oferta mediante la pro-

visión de las mismas” (Lentini, 2008:668). Se debe notar que por más que la vivienda social fue impulsada, planificada y financiada por el Estado, la construcción de la misma en general fue realizada por grandes empresas privadas a través de licitaciones públicas. De esa manera, en torno a este campo de acción estatal se articularon grupos de presión compuestos por actores empresariales con capacidad de posicionarse favorablemente como ejecutores de obra pública. La articulación de intereses que representó este modelo de política habitacional se basó fuertemente en los supuestos del modelo desarrollista, y por lo tanto se orientaron a “sostener la demanda a grandes empresas de la industria de la construcción, a generar empleo y a financiar a bajo costo viviendas” (Barreto 2018:15). Sin embargo, en cuanto a la resolución de la problemática habitacional, estas intervenciones no solamente se mostraron insuficientes para responder a las necesidades objetivas de la población, sino que tampoco resultaron adecuados en otros aspectos: los altos costos de construcción, el bajo o ausente recupero de los mismos (mediante pagos por parte de la población destinataria), la inadecuada calidad urbana y ambiental, y la falta de integración de las necesidades efectivas de las personas más allá del techo.

En el marco de los cuestionamientos al paradigma de construcción masiva, ganaron terreno en la década de 1970 las reivindicaciones de procesos populares y autogestionados de urbanización -representadas en el pensamiento de Turner y popularizadas en el ámbito internacional tras la cumbre de Hábitat I en 1976- inspirando un nuevo paradigma de política habitacional (Del Río 2015). Esta segunda generación comprendió políticas orientadas a la radicación de asentamientos populares, el mejoramiento barrial y la integración de estos asentamientos a la ciudad “formal”. El consenso que se fue consolidando entre organismos internacionales respecto a la necesidad de reconocer y acompañar procesos de urbanización popular derivó en un gran volumen de financiamiento internacional que viabilizó esta generación de políticas (Dvoskin 2022). El concepto de radicación de asentamientos involucra tanto la intervención en las viviendas mediante construcción de baja y mediana complejidad, como la provisión de infraestructura y espacio público al entorno barrial. Si bien se trata de programas planificados centralmente y financiados con fondos estatales o internacionales, los procesos de implementación suelen involucrar a la población destinataria en coordinación con otros actores (por ejemplo ONGs, municipios, etc.) (Cuenya 1997). Aunque el impacto cuantitativo de esta generación de políticas no fue necesariamente superior a las políticas de construcción masiva, se rescata como aspecto positivo el involucramiento de actores locales y poblaciones destinatarias en su implementación, que sí representaría un desafío a la lógica vertical del modelo de política habitacional de primera generación³.

Con las crisis económicas que sacudieron el mundo a partir de la década de 1970 -y que afectaron a América Latina en particular durante la década de 1980- la consolidación de la hegemonía neoliberal como doctrina económica comenzó a tener repercusiones en las políticas habitacionales en diversas latitudes. En la región, a la par de las políticas

de ajuste estructural y la implementación del llamado “Consenso de Washington” ante las crisis de deuda externa, se produjo otro giro en la política habitacional, a mano de la influencia de las instituciones financieras internacionales (Cuenya 2006). Esta tercera generación de políticas habitacionales se orientó al financiamiento de la demanda y la “facilitación” del mercado. Asimismo, en contraste con la construcción directa de viviendas impulsada por el Estado y su financiamiento de la oferta subyacente, estas acciones pretendían incentivar y apoyar a la demanda, suponiendo que las cuestiones de oferta se resolverían desde el mercado. Concretamente, esto se pretendía lograr a través de la expansión de los créditos hipotecarios, en países donde este mercado había sido relativamente menos desarrollado (Fernández Wagner 2007).

Se debe señalar que en la práctica estas tres generaciones no representan momentos discretos y mutuamente excluyentes en términos históricos, y no agotan las posibilidades ni dan cuenta de todo el abanico de herramientas o modalidades de política habitacional. Al contrario –y sobre todo en las primeras décadas del siglo XXI, como se sostendrá más adelante– políticas correspondientes a cada generación se superpusieron, coexistieron, y fueron más o menos priorizadas según vaivenes económicos y políticos. Sin embargo, la categorización de las políticas habitacionales según estas “tres generaciones” es útil con fines analíticos, dado que es representativa de las modalidades de política habitacional que en la historia reciente han sido más relevantes en términos de recursos e impactos.

Como se ha pretendido mostrar en este repaso de diversos conceptos sobre la política habitacional, ella no se agota en las modalidades específicas de intervención estatal en la producción y distribución de la vivienda. Si bien este elemento es sin dudas una parte clave de la política habitacional, una comprensión integral de la misma exige dirigir la mirada a una serie de cuestiones que a menudo se relegan a un lugar secundario. Por lo tanto, a continuación se presentará una definición de política habitacional que pretende ser de utilidad a la hora de dar más complejidad a los temas a considerar al abordarla.

2.2 Los elementos para una conceptualización amplia de política habitacional como caja de herramientas analíticas

Sintetizando las contribuciones conceptuales desarrolladas arriba, la definición de política habitacional que se adopta en este trabajo es la siguiente: en un sentido amplio, la política habitacional consiste en *todas las acciones y disposiciones estatales que inciden directa e indirectamente en la estructuración del régimen de vivienda en determinado contexto*. La concisión de esta definición –aunque podría interpretarse como un exceso de generalidad o abstracción– permite la flexibilidad necesaria para poder emplearla en diversos tipos de estudios sobre política habitacional. Sin embargo, sería útil descomponer esta definición en algunos aspectos que puedan servir como herramientas analíticas en términos más prácticos.

Ante todo, el análisis de las políticas habitacionales concierne los elementos que podrían considerarse *explícitos*, a saber:

Las bases jurídicas y legislativas del régimen de vivienda, que se componen principalmente de la legislación que delimita o regula los aspectos estructurales del sistema de vivienda, así como los derechos y obligaciones de diversos actores involucrados en la producción y consumo de la vivienda. Se podría sostener que incluyen aquellas normas que marcan las pautas del régimen de vivienda con cierta perdurabilidad, a tal punto de constituir “política de Estado” respecto a la vivienda y el hábitat.

El andamiaje institucional que sostiene la acción estatal en materia de vivienda, incluyendo los organismos estatales específicos y aparatos institucionales creados para tal fin. Éstos a su vez sirven de marco para las relaciones sociales que se producen en torno a la vivienda y el hábitat, proporcionando un ámbito para la confluencia de diversos actores quienes expresan sus intereses y dirimen sus conflictos, con la participación clave de agentes estatales. En líneas generales se trata del ámbito propio del saber técnico de la planificación. Puede incluir, asimismo, organismos de carácter semi-público o asociaciones público-privadas.

Las modalidades concretas de participación estatal en la producción y distribución de la vivienda. Esto, según se expuso anteriormente, corresponde a una definición más estricta de política habitacional, en tanto refiere a los programas, planes y proyectos ejecutados desde el poder público. Así, podrían pensarse como las “políticas de gobierno” en materia habitacional.

Por otra parte, también son de interés otros elementos que podrían considerarse más *implícitos* o que al menos requieren un análisis más profundo a la hora de caracterizar las políticas habitacionales:

El sustrato o trasfondo ideológico que subyace la definición de políticas habitacionales, así como los valores

sociales y culturales en torno a la vivienda/el hábitat. Como ha sostenido Kemeny (1992), la cultura y la ideología es determinante a la hora de delimitar “lo imaginable” en términos de política habitacional. Se podría argumentar que esto se manifiesta a través del *habitus* de agentes que se desempeñan en relación a la formulación e implementación de políticas habitacionales, así como el contenido de las demandas que articulan diversos grupos sociales en torno a la vivienda/el hábitat (Bourdieu 2001).

Los intereses y discursos de diferentes grupos sociales que entran en pugna, tanto en la delimitación y problematización de la cuestión habitacional como en la orientación de las soluciones que se presentan como aceptables o factibles, siempre condicionado por las relaciones de poder.

Los factores contextuales, que construyen los escenarios de posibilidad (o de restricción) en términos de lo que se puede lograr en el campo de las políticas habitacionales. Además del papel decisivo de coyunturas macroeconómicas y políticas, esto abarca manifestaciones de la “dependencia de trayectoria”, ya que los repertorios de acción y arreglos institucionales existentes son fuertemente condicionantes en este campo.

Por último, un grupo de elementos cuya integración en el análisis de las políticas habitacionales es esencial para poder evaluarlas y replantearlas, que se relacionan directamente con los *impactos* de las mismas. Estos incluyen:

Los “resultados” o condiciones habitacionales de distintos grupos sociales, que resultan tanto de la acción directa como de la *falta* de acción respecto a distintos aspectos problemáticos de la cuestión habitacional.

Los efectos sobre las condiciones de acceso a la vivienda y a la ciudad que se derivan de acciones tan diversas como las regulaciones acerca de los usos del suelo, políticas de subsidios implícitos y explícitos, promoción y/o protección de crédito hipotecario,

disposiciones que favorecen tal o cual forma de tenencia de la vivienda, entre otros.

La incidencia que tienen sobre los procesos de urbanización, es decir, cuáles son los efectos sobre la forma urbana de diferentes disposiciones estatales en torno a la vivienda (Elinbaum 2021). Por ejemplo, en los últimos años esto ha sido discutido en términos de la tensión entre las formas extendidas de la ciudad “difusa”, frente a las virtudes de la concentración urbana, favorecidas o no a través de las políticas (Cuenya 2015).

En el siguiente apartado se utilizarán los conceptos desarrollados hasta este punto de forma ilustrativa para examinar el devenir de la política habitacional a lo largo de la historia argentina.

3. La política habitacional argentina y la estructuración de su régimen de vivienda en perspectiva histórica

Partiendo del planteo anterior sobre la utilidad de adoptar una conceptualización más amplia de política habitacional, teóricamente situada desde las ciencias sociales, este apartado tiene como objetivo ilustrar este argumento con la experiencia histórica del caso argentino. Sin pretender reconstruir detalladamente el derrotero de las políticas públicas en materia de vivienda y hábitat de forma exhaustiva, se propone destacar en diferentes períodos históricos algunos de los elementos de política habitacional más significativos en la determinación de las condiciones de acceso a la vivienda⁴. Se buscará destacar en cada período tanto la participación estatal directa en la cuestión de la vivienda como aquellas acciones más bien vinculadas a definir el contexto general y las condiciones del acceso a la vivienda. Se señalan, a su vez, aspectos de su incidencia sobre los resultados habitacionales de la población, y por extensión las desiguales condiciones habitacionales de los diferentes grupos sociales.

Los períodos históricos considerados aquí son cinco: 1) desde la consolidación del Estado nacional argentino hasta mediados del siglo XX; 2) los primeros gobiernos peronistas y la fase expansiva de las instituciones de bienestar; 3) un período de alternancia entre gobiernos militares y civiles débiles, en el cual se consolidó el sistema corporativo de vivienda pública en el país; 4) un período de política habitacional que reflejó la profundización del modelo neoliberal luego del retorno a la democracia; y por último, 5) el período posterior a la crisis de 2001, marcado por una mezcla de acciones de diversas orientaciones. En los apartados que siguen, se esbozan algunos de los principales hitos

en materia de política habitacional a partir de la conceptualización propuesta arriba. No pretende ser un análisis historiográfico exhaustivo, sino una aplicación del marco conceptual que se realiza con fines ilustrativos.

3.1 La conformación del Estado liberal-oligárquico y las bases de un régimen de vivienda dominado por intereses propietarios (1853-1943)

Hacia fines del siglo XIX la consolidación del Estado nacional argentino se conjugó con la instalación de un modelo económico basado en la inserción del país en el sistema económico mundial como productor agropecuario. En el plano interno, el poder político se ejercía por grupos reducidos de terratenientes ligados al sector agrario, cuya impronta quedó reflejada en la vida institucional del país, de modo tal que la acción estatal frecuentemente resultara favorable a sus intereses. Dicho eso, podemos entender a este período como un primer momento de conformación del régimen de vivienda, en el cual la Constitución Nacional (1853) y el Código Civil (1871) sentaron las principales bases jurídicas para el mismo. La consagración del derecho de propiedad individual, absoluto y perpetuo proporcionó una “inmejorable plataforma para el desarrollo privado de subdivisión de suelo y el desarrollo de las nacientes ciudades” (Fernández Wagner 2015:59). Potenciado además por el crecimiento poblacional urbano que se produjo con la expansión del modelo agroexportador, los procesos de acumulación vinculados a la explotación de la tierra rural encontraron su contraparte urbana en las actividades del sector inmobiliario, sobre todo la propiedad de inmuebles destinados al alquiler para los sectores populares urbanos: los conventillos e inquilinatos. Una política de no intervención regía en lo habitacional, fundamentada en el pensamiento liberal respecto al rol del Estado que permeaba las clases dominantes (Lecuona Vásquez 1998).

Fueron escasas las acciones estatales referidas a la vivienda en la segunda mitad del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Como ejemplo se pueden citar las tímidas regulaciones sobre las características físicas de los cuartos en alquiler y la cantidad permitida de personas por habitación que surgieron después de la epidemia de fiebre amarilla en 1871 (Cravino 2016). Con la fundación del Banco Hipotecario Nacional (BHN) en 1886 se creó la primera institución pública nacional de crédito hipotecario, como respuesta a las limitaciones del mercado privado de créditos y la inseguridad de los títulos que imperaba en aquel momento (Yujnovsky 1974). Aunque dicha institución no se orientó a créditos para la vivienda en sus inicios, pronto comenzó a autorizar préstamos para la adquisición de terrenos y la construcción de edificios, muchos de los cuales se erigían para volcar al lucrativo negocio de las locaciones urbanas. Pese a la alta rentabilidad de esta actividad, algunas contradicciones y tensiones emergieron durante la primera década del siglo XX. Las cargas de los impuestos que paulatinamente iban gravando a las locaciones urbanas fueron trasladadas a los precios del alquiler, con lo cual el tema del acceso a la vivienda rápidamente se instaló en la agenda del naciente movimiento obrero y sus flamantes partidos políticos, culminando con la ya mencionada Huelga de Inquilinos en 1907 (Suriano 1983).

Este acontecimiento histórico puede interpretarse como un hito clave, en tanto provocó las primeras intervenciones estatales directas en la cuestión de la vivienda: la creación en 1915 de la Comisión Nacional de Casas Baratas, que tenía la finalidad de construir viviendas para los sectores obreros con fondos nacionales, la intervención en el mercado de alquileres a partir de leyes que congelaron los precios y suspendieron los desalojos y la expansión del acceso a los terrenos a partir de la posibilidad de subdivisión de lotes y la venta en cuotas de los mismos (Cravino 2020; Lecuona Vásquez 1998). No obstante estas medidas tuvieron un alcance limitado; se puede argumentar que tuvieron un impacto de orden institucional más que cuantitativo, dado que su incidencia en la expansión del acceso a la vivienda no alcanzó a todos los sectores sociales por igual (Fernández Wagner 2015). Si bien primó una lógica de mercado en lo habitacional, las instituciones y acciones impulsadas durante este período constituyeron antecedentes significativos en materia de política habitacional, dado que las bases jurídicas e institucionales que fueron definidas orientaron intervenciones posteriores. A su vez, no fue menos relevante la dimensión ideológica de estas acciones: las medidas para abordar el problema de la vivienda promovieron ideales sociales esencialmente conservadores sin tocar la primacía del mercado, manifestándose en ideas como la propiedad de la tierra como símbolo de progreso social, la confianza liberal en el poder del mercado para la asignación de recursos, y la pretensión de la clase dirigente de limitar la propagación de ideas socialistas y anarquistas reflejadas en la agitación popular alrededor de la cuestión de la vivienda (Yujnovsky 1974). En línea con la noción de la dependencia de trayectoria que exhiben las políticas habitacionales (Lux & Sunega 2020; Murray & Clapham 2020; Malpass 2011), las principales medidas de este momento histórico dejaron su impronta en el posterior desarrollo de políticas habitacionales.

3.2 La política habitacional en la fase expansiva del Estado social argentino (1943-1955)

El siguiente período coincide con la fase expansiva de las instituciones típicas del Estado benefactor durante los primeros gobiernos peronistas de 1943 a 1955. Con el modelo económico de industrialización sustitutiva de importaciones como telón de fondo, junto con un movimiento político que derivó su legitimidad en parte de la expansión de los derechos sociales y la incorporación de las masas obreras a la vida política del país, la vivienda se convirtió en una pieza clave en las transformaciones sociales de la época. Se conjugaron ahí varios factores: la necesidad de pleno empleo y la expansión del mercado interno que exigió el modelo económico; un enfoque keynesiano respecto al rol del Estado en la economía; y un proyecto político que derivó su legitimidad en gran parte de la extensión de los derechos sociales y la incorporación de las masas obreras a la vida política del país. En ese sentido, se modificaron drásticamente las condiciones del acceso a la vivienda, y hasta se llegó a incorporar el concepto del derecho a la vivienda digna a la Constitución Nacional de 1949, noción que aún permanece en el artículo 14bis de la actual Constitución.

Este período contrastó con el anterior debido al rol preponderante otorgado a la acción estatal directa e indirecta en materia de vivienda. Ballent (2005) identifica dos momentos en la política habitacional de los gobiernos peronistas: el primero entre 1946 y 1949, dominado por la construcción directa de viviendas y conjuntos habitacionales a cargo del Estado y otro entre 1950 y 1955, más abocado al aliento de la actividad inmobiliaria a través del crédito hipotecario. Otros instrumentos también fueron desplegados en este período, algunos que presentaron similitudes con disposiciones de la época anterior, pero otras que representaron innovaciones y que generaron efectos notables en el sector de la vivienda del país. En particular, el expandido acceso a la vivienda en propiedad para sectores medios y familias obreras tuvo el impacto de revertir tendencias históricas de la distribución de hogares según régimen de tenencia de la vivienda⁵.

Uno de los primeros cambios significativos tuvo lugar en el plano institucional. Se creó la Administración Nacional de la Vivienda bajo la órbita del BHN, absorbiendo la Comisión Nacional de Casas Baratas. Este arreglo institucional abrió posibilidades de movilizar cuantías importantes de recursos, que por primera vez se destinaron a financiar la construcción masiva de viviendas por parte del Estado (Fernández Wagner 2015). En ese sentido, Gaggero y Garro (1996) señalan al BHN como una de las instituciones más decisivas para llevar adelante la política habitacional durante los gobiernos peronistas – en articulación con distintos organismos del Estado con competencia en lo habitacional – ya que funcionó como un agente dinamizador de la política de construcción de vivienda llevada adelante en este período.⁶ El creciente margen de acción del BHN fue coherente con una política redistributiva orientada a la expansión de derechos sociales, que le confirió un perfil de banco público con fines sociales que mantendría hasta su privatización en la década de 1990. Es más, durante el segundo momento de este período, en el cual disminuyó notablemente la construcción directa por parte del Estado, el crédito hipotecario representó uno de los componentes dominantes de la política habitacional (Ballent 2005).

Con respecto al mercado de alquileres, se pudo observar en este período cierta continuidad de anteriores formas de actuación: el control de los precios del alquiler, la prórroga de contratos, las restricciones al desalojo y la creación de la Cámara de Alquileres (Baer & Duarte 2011; Gaggero y Garro 1996).⁷ Este conjunto de medidas referidas al alquiler mantuvo relativamente bajos a los precios durante un período de expansión de la economía y de fácil acceso al crédito. También provocó efectos no deseados, como la caída repentina de la oferta de unidades en alquiler y la disminución de la inversión en viviendas para alquilar, a punto tal que dejó prácticamente paralizado a este submercado (Baer y Duarte 2011; Gaggero y Garro 1996; Jacobo & Kholodilin 2022).

Sin embargo hubo una pieza de legislación clave que surgió en este período, que no solamente tendría el efecto de suavizar el impacto de la reducción de la actividad en el

submercado de alquileres, sino de provocar la inversión de la forma predominante de tenencia previamente mencionada. La Ley de Propiedad Horizontal, sancionada en 1948, permitió la coexistencia de múltiples propiedades individuales en un mismo edificio con espacios comunes de propiedad colectiva. Esta norma abriría la posibilidad para que muchas personas y familias se convirtieran en propietarias de una vivienda. Además de expandir el acceso a la vivienda propia como un fin en sí mismo, se planteó como un incentivo a la construcción y a la inversión inmobiliaria frente a las expectativas de mayor demanda efectiva que generaría (Baer y Duarte 2011).

Sin duda, algunas características del régimen de vivienda en la Argentina se modificaron sustancialmente durante este período, y las condiciones de acceso a la vivienda fueron alteradas de forma transversal. Al integrar el crédito hipotecario como parte de la política redistributiva, regular el mercado a favor de los sectores sociales más desprotegidos, y promover la industria de la construcción no solamente como campo de acumulación sino sector estratégico en la política económica general, se suscitó una transformación significativa de las condiciones de acceso a la vivienda. En cuanto a la dimensión ideológica del modelo de política habitacional de los gobiernos peronistas, Aboy (2003) rescata la fuerte carga simbólica que adquirió la vivienda (propia), en sintonía con los valores de la democratización del bienestar, la igualación social y conciliación de clase. No obstante, la autora sugiere que la producción estatal de tipologías de vivienda disímiles (individuales por un lado y colectivas por otro), representaban modelos diferentes y hasta contradictorios en relación a su contenido simbólico e ideológico. Por su parte, Ballent (2005) analiza los impactos duraderos de la orientación predominante de las políticas adoptadas por los gobiernos peronistas, y sugiere que tuvieron el efecto de instalar la aspiración de la casa propia como un elemento constituyente del imaginario de la clase media en Argentina. Entonces, en el plano ideológico, se consolidaron algunas de las pautas culturales en torno a la vivienda que habían germinado en la etapa anterior, ampliando su significado social alrededor de la idea de la vivienda como un derecho.

3.3 Gobiernos militares y civiles débiles, desarrollismo y la institucionalización de políticas habitacionales de primera generación (1955-1989)

Con el golpe de Estado de 1955 se prolongó una etapa de inestabilidad política marcada por alternancia entre dictaduras militares y gobiernos civiles débiles que no encontraría su fin hasta la restauración definitiva de la democracia en 1983. Esta inestabilidad también se vio reflejada en las políticas habitacionales del período, y se registraron sucesivos cambios de orientación según los objetivos económicos y políticos de cada gobierno. Aunque resulta difícil hablar de una política uniforme durante este período y así deducir los impactos generales sobre el sector de la vivienda y las condiciones de acceso, se pueden destacar algunos aspectos generales. En primer lugar, los sucesivos

gobiernos durante este período tendieron a favorecer la actividad privada en torno a la vivienda (Dvoskin 2022). Por ejemplo, el reperfilamiento del BHN tuvo el efecto de reducir el crédito hipotecario “blando” y atender a los sectores sociales con capacidad de ahorro (Yujnovsky 1984).⁸ Asimismo los distintos gobiernos coincidieron en enfatizar el potencial dinamizador del sector de la vivienda para enfrentar situaciones de crisis económica, consistente además con el paulatino afianzamiento de la relación entre la política estatal en materia habitacional y los intereses del sector concentrado del capital constructor (Fernández Wagner 2015).

En paralelo, la concepción sobre el papel de la acción directa del Estado se fue circunscribiendo a aquellos sectores de la sociedad que fueron excluidos del acceso al crédito. Esto fue consecuente con el pensamiento desarrollista que emergió en este momento histórico, influenciado por los intereses estadounidenses (a través de la “Alianza para el Progreso”) y de los organismos financieros internacionales. En ese sentido, se pueden mencionar varios programas estatales de construcción de viviendas en gran escala que fueron encarados en este período por distintos gobiernos: el Plan Federal de Vivienda durante el gobierno radical (1963-1966), el Plan de Viviendas Económicas Argentinas durante la dictadura militar de 1966-1973 (sucesivas presidencias de facto de los generales Onganía, Levingston y Lanusse) y la continuación y ampliación de una serie de programas implementados en el tercer gobierno peronista (1973-1976). Asimismo, pese a las divergentes orientaciones económicas e ideológicas de los gobiernos durante este período, coincidieron en enfatizar el potencial dinamizador del sector de la vivienda para enfrentar situaciones de crisis económica. Esto armonizó, además, con el paulatino afianzamiento de la relación entre la política estatal en materia habitacional (en particular la construcción de viviendas con fondos públicos) y los intereses del sector concentrado del capital constructor (Dvoskin 2022; Yujnovsky 1984).

Al mismo tiempo se generaron acciones parciales y hasta contradictorias en otras facetas de la política habitacional. La cuestión de los alquileres resultó ser un punto contencioso cuya falta de resolución trascendió los distintos gobiernos; si bien la regulación de este mercado fue suspendida tras el golpe militar de 1955, sucesivos gobiernos introdujeron controles en mayor o menor medida, hasta el decreto-ley de la “normalización” de la última dictadura que impuso el retorno pleno a la lógica de mercado (Jacobo & Kholodilin 2022; Lecuona 1992). También surgieron algunas contradicciones en la acción estatal respecto de las villas: aunque predominó una postura autoritaria, con énfasis en la erradicación de las mismas y la relocalización de la población en conjuntos habitacionales -envuelta, no obstante, en un discurso de “promoción social”- diferentes gobiernos ensayaron intentos de lograr cierta legitimidad popular y apaciguar conflictos sociales, haciendo lugar a los reclamos de la población de las villas (Fernández Wagner 2015). La excepción más notoria, de nuevo, fue la última dictadura (1976-1983), que encaró una de las políticas más brutales de erradicación de villas, con particular notoriedad en la ciudad de Buenos Aires (Oszlak 2017).

Sin lugar a dudas, uno de los hitos centrales en el plano institucional durante este período fue la creación del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en 1972. El FONAVI se destacó por introducir dos elementos claves a la acción estatal directa en materia de vivienda, ausentes hasta ese momento: por un lado, al constituirse como un ente público con recursos propios, se buscó asegurar sostenibilidad financiera de la acción estatal que le confirió cierta perdurabilidad; por otro, definió un marco institucional para la producción de viviendas públicas a partir la articulación entre distintos niveles jurisdiccionales, con la administración centralizada a nivel nacional y la ejecución descentralizada en los Institutos Provinciales de Vivienda (Rodulfo & Boselli 2015b).⁹

Unas aseveraciones generales pueden hacerse a raíz de los elementos comunes de política habitacional comentados aquí. Se registró en este período la paulatina institucionalización de las políticas de “primera generación”, basadas en la construcción masiva de viviendas en conjuntos habitacionales, con fondos públicos. En cuanto al balance de la etapa inicial de este modelo, se puede cuestionar su efectividad en la mitigación de los problemas habitacionales del país: aunque los “procesos productivos reflejaron avances de la administración y el fortalecimiento de las unidades productivas (empresas constructoras) en la productividad creciente” durante el primer período de funcionamiento del FONAVI, “no modificó el comportamiento del déficit habitacional instalado” (Rodulfo y Boselli 2015b:260). Es decir, la magnitud de su producción no fue suficiente para contrarrestar las restricciones en el acceso a la vivienda cada vez más pronunciadas hacia finales de este período, afectado tanto por las medidas económicas generales de la última dictadura, así como los otros elementos de la política habitacional que promovían un mayor énfasis en la actividad privada (Barreto 2018; Dvoskin 2022; Yujnovsky 1984). Respecto a los efectos generales sobre las condiciones habitacionales, la combinación de elementos de política habitacional en este período llevó a una mayor segmentación del mercado de vivienda según nivel de ingresos, y en paralelo una mayor segregación socio-espacial en clave socioeconómica (Oszlak 2017).

3.4 El proceso de reforma del Estado y la neoliberalización de la política habitacional argentina (1989–2003)

Posterior al retorno de la democracia y en el contexto de la tumultuosa situación económica de la década de 1980, la política habitacional tomó otro giro coincidente con la profundización del modelo neoliberal en el país, respondiendo en gran medida a la presión de las instituciones financieras internacionales y los intereses del capital global (Lentini 2008). En particular, implicó la promoción de la actividad del sector privado y la priorización del mercado crediticio. En ese sentido un hito de gran relevancia para la política habitacional fue la privatización del BHN. Según Fernández Wagner (2015:77) esta medida perseguía el propósito de “promover al sector privado mediante la constitución de un mercado de títulos inmobiliarios a largo plazo a través de la titularización

de hipotecas”. En paralelo, la Ley de Financiamiento de la Vivienda y la Construcción representó otro intento de promover mecanismos de mercado en el sector de la vivienda a través de distintos instrumentos financieros y la desregulación de transacciones, aunque su impacto fue limitado (Rodulfo y Boselli 2015a).

El FONAVI siguió vigente durante este proceso de reforma y reestructuración, debido en gran medida a la resistencia de la industria de la construcción a la idea de su eliminación; sin embargo, su estructura institucional sufrió algunas modificaciones que resultarían de gran relevancia para su desarticulación en el largo plazo (Barreto 2018; Cuenya 2006). Por ejemplo, a partir de la Ley 24.464 de 1995 que creó el Sistema Federal de Vivienda y se transfirieron sus facultades y recursos específicos a las Provincias (Rodulfo y Boselli 2015b). Esto implicó su total descentralización funcional, dejando a las provincias a cargo de la formulación e implementación de programas habitacionales, mientras que el Estado nacional mantuvo funciones de auditoría y coordinación. Esta redefinición estructural trajo consigo una diversificación de las formas de intervención del FONAVI –incorporó herramientas como el crédito individual para financiar la compra, construcción o mejoramiento de la vivienda, además de la tradicional construcción directa– y de su población destinataria, extendiendo su acción a grupos medios (Cuenya 2006).¹⁰

Por otro lado, la creciente polarización social que resultó del ajuste estructural, la transformación productiva y el desmantelamiento de las instituciones de bienestar que tuvo lugar a lo largo de este período exigió asimismo estrategias alternativas para atender a las situaciones habitacionales deficitarias, predominantes sobre todo en los barrios populares. En este contexto, surgieron políticas de “segunda generación” en la Argentina, esencialmente políticas sociales focalizadas para atender a las situaciones de extrema pobreza que fueron exacerbadas en el marco económico descripto; estas generalmente contemplaban la regularización dominial –para aquellos hogares que habían construido su propia vivienda sobre tierras fiscales– y las acciones de mejoramiento barrial o de mejoramiento de viviendas. Aprovechando las abundantes fuentes de financiamiento internacional destinado a este tipo de intervención, a mediados de la década de 1990 empezaron a implementarse en el país programas de este tenor en villas y asentamientos precarios, en gran escala. El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) es uno de los ejemplos más emblemáticos de este tipo de política, dado que financió un gran número de proyectos en todo el territorio nacional, conjugando objetivos de orden técnico con elementos de participación comunitaria y un reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza (Romagnoli y Barreto 2006).

Pese a la profundización del modelo neoliberal que tuvo lugar durante la década de 1990, la acción estatal directa no fue abandonada como modalidad de política habitacional. Aunque se ensayaron diversas medidas para dinamizar el mercado de crédito como manera de promover el acceso a la vivienda, estas coexistieron con acciones que suponían mayor involu-

cramiento público en la cuestión habitacional. Sin embargo, en líneas generales, la experiencia neoliberal circunscribió la política habitacional a un rol de política social focalizada; en otras palabras, una “neoliberalización de la política habitacional” (Clapham 2019).

3.5 “Tres generaciones bajo un mismo techo” o la mezcla de políticas habitacionales desde principios del siglo XXI

Cuando los límites del modelo neoliberal y las políticas de la década de 1990 culminaron con una crisis política y estallido social a fines de 2001, el sector habitacional no resultó ajeno a esta situación, con un escenario marcado por “la desinversión, la virtual quiebra del sistema financiero, y la fragmentación institucional pública y privada” (Rodulfo y Boselli 2015b:277). Debido a las secuelas de la reestructuración del Estado de la década anterior y la situación fiscal tras la crisis, el FONAVI fue prácticamente vaciado de financiamiento en 2002 con la aprobación de la Ley 25.570, que dispuso la “libre disponibilidad” de sus fondos correspondientes, fuertemente debilitando el Sistema Federal de Vivienda. La acción estatal a principios del siglo XXI se orientó en primer lugar a recomponer la situación de crisis generalizada posterior al 2001 (Di Virgilio et al. 2017; Murray & Clapham 2015), y luego se fue conformando como una mezcla de acciones con diversas orientaciones destinadas más que nada a atender a las situaciones más críticas relacionadas con la vivienda, mientras el sector privado experimentó un momento de auge a partir de la recuperación económica (Baer, 2008; Baer & Kauw 2016; Del Río et al. 2014; Del Río y Langard 2016).

Frente a la situación de crisis generalizada, las principales directrices de la política habitacional que fueron adoptadas a partir de 2003 buscaron perseguir múltiples objetivos en una situación social sumamente compleja. En ese sentido se perfiló el Plan Federal de Construcción de Viviendas, una política de gran envergadura destinada a atender simultáneamente al problema de desempleo, el déficit habitacional y la crisis económica a partir de la movilización del sector constructor (Aramburu y Zapata 2022; Cravino 2017; Di Virgilio et al. 2017). El Plan llegó a concentrar bajo su órbita un conjunto de programas destinados a brindar financiamiento a una amplia gama de intervenciones en lo habitacional, a ser ejecutadas por gobiernos locales y provinciales de forma coordinada con actores del sector privado y de la sociedad civil: construcción de viviendas nuevas en agrupamientos barriales nuevos, intervenciones integrales en villas y asentamientos informales (construcción de viviendas, regularización dominial, mejoramiento barrial, etc.), créditos para mejoramientos en el stock existente de viviendas deficitarias recuperables; y de forma complementaria, viviendas construidas por cooperativas y obras de infraestructura (Cravino 2017; Di Virgilio 2017). Si bien se produjeron cantidades significativas de soluciones habitacionales en un lapso muy corto del tiempo, a partir de 2009 una combinación de varios factores hizo que desacelerara la actividad en el marco de esta política. Por otro lado, generó efectos que contribuyeron a su propio

debilitamiento, como la especulación en el mercado de suelo (provocando saltos en los precios de terrenos), inversión estatal en infraestructura (generando a su vez mayores oportunidades para valorizar el suelo) y cambios en el perfil de la demanda debido al crecimiento del poder adquisitivo de la clase media (Barreto 2018).

Entonces, podemos apreciar cómo esta política intentó articular distintas modalidades y formas de intervención en pos de atender a sus múltiples objetivos, y asimismo incidir en una diversidad de problemáticas habitacionales. En algunos aspectos, el Plan Federal presentó continuidades con el modelo planteado por el FONAVI. Preservó, por ejemplo, la lógica de intervención por programas específicamente destinados a los sectores sociales más afectados por la pobreza y con menos posibilidades de acceder a la vivienda a través del mercado formal (Barreto 2012). Los programas del Plan Federal se destacaron por un acelerado ritmo de producción habitacional en gran escala, sobre todo durante los primeros años de su implementación; cifras sobre la producción total de viviendas y otras intervenciones (mejoramientos, por ejemplo) la ubican por encima de las 760.000 soluciones (Barreto 2018; Rodulfo y Boselli 2015a). Sin embargo hay menos consenso respecto a su efectividad como política habitacional. En este sentido Rodulfo y Boselli (2015a) destacan la masividad de la política y su diversidad de modalidades y poblaciones atendidas, pero notan que ha tenido relativamente poca incidencia en la reducción del déficit habitacional estructural.

En consonancia con esto, la política habitacional tomó otro giro en cuanto a la modalidad de acción estatal directa priorizada, con la introducción del “Pro.Cre.Ar.” (Programa Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda Única Familiar) en 2012. En principio un programa de créditos a tasas subsidiadas para la construcción de viviendas nuevas sobre terrenos propios, este plan mantuvo los objetivos del Plan Federal en relación al incentivo a la industria de la construcción y al empleo (Barenboim y Elinbaum, 2016). Aunque representó un intento incluir a sectores medios que se vieron limitados en ese sentido –combinando elementos de distintos modelos de política habitacional de manera innovadora– tendió a segmentar la demanda de vivienda según estratos de ingreso, y al no contemplar la producción y regulación del suelo urbano su implementación fue limitada por el déficit de suelo, produciendo efectos urbanos que han sido cuestionados (Elinbaum y Barenboim 2018; Segura y Cosacov 2019).

A partir de 2016 se registró una serie de alteraciones en la orientación de la política habitacional de acuerdo a un programa económico con impronta neoliberal. Durante esta fase, hubo intentos de alentar y expandir el mercado de crédito hipotecario, como la autorización de préstamos indexados por las llamadas unidades de valor adquisitivo, o UVAs (Barreto 2018; Socoloff 2020). Barreto (2018:430) plantea que el giro en la política habitacional de esta fase más reciente tuvo el efecto de “ampliar la participación del capital financiero e inmobiliario en la solución del problema habitacional de la mayor parte de

los estratos sociales”. No obstante, siguieron en pie los programas focalizados de construcción y mejoramiento barrial. La limitada capacidad de la coalición neoliberal gobernante de reorientar por completo las políticas no hizo otra cosa que perpetuar la dependencia de trayectoria que ya exhibía la política habitacional en este período, además de provocar una merma en la acción estatal directa (Aramburu y Zapata 2022; Murray & Clapham 2020).

Merecen también ser examinadas las tendencias en la actividad del mercado inmobiliario privado, que durante el período de pleno crecimiento económico experimentó altos niveles de producción, en un contexto muy favorable caracterizado por “el funcionamiento desregulado del mercado inmobiliario, la ausencia (o insuficiencia) de una política de gestión de suelo urbano, [y] la dinámica de algunos factores macroeconómicos” (Baer y Kauw 2016:6). Sin embargo, hay evidencia de que esta producción privada no fue acompañada por mayores posibilidades de acceso a la vivienda para todos los grupos sociales: las condiciones para el acceso a créditos hipotecarios en general resultaron prohibitivas para sectores de ingresos medios y bajos, se registró una tendencia de recambio en formas de tenencia hacia la “inquilinización”, hubo un notable crecimiento de villas y asentamientos precarios y persistieron muchos conflictos territoriales y urbanos (Baer y Kauw 2016).

Por lo tanto, se puede caracterizar a la acción estatal posterior a la crisis de 2001 como una mezcla de acciones –algunas focalizadas y otras con pretensiones estructurales– que no exhibieron una orientación unívoca. De ahí se deriva la imagen que se utilizó para titular este último apartado: la idea de “tres generaciones [de política habitacional] bajo un mismo techo” remite a la mezcla o superposición de las distintas modalidades de política habitacional, y el carácter algo caótico de esa convivencia. Por lo tanto, a partir de esa noción se abre una interrogante: ¿tal convivencia es sostenible sin un marco institucional y legislativo de fondo capaz de dotar de mayor previsibilidad y sentido al abanico de acciones que se llevan a cabo en lo habitacional hoy en día, evitando así la fragmentación, redundancia y limitado alcance de las acciones? Con el enfoque que se ha delineado en este texto, se pretende abordar este tipo de pregunta no solamente con el fin de reflexionar sobre la historia de las políticas habitacionales en el país, sino también con la esperanza de poder orientar la formulación de políticas futuras –en lo posible superadoras de los modelos que han mostrado sus límites– a partir de la sistematización del gran volumen de conocimiento producido sobre la experiencia pasada.

Reflexiones finales

El argumento central avanzado en este texto –que se pretendió ilustrar a través de una breve revisión histórica del caso argentino– es que la política habitacional excede considerablemente la producción de viviendas con fondos públicos. Más bien, disposiciones estatales de muy diversa índole influyen de manera decisiva en las condiciones

de producción, distribución y consumo de la vivienda, y por extensión las condiciones habitacionales de la población. En otras palabras, sin desatender el análisis de las acciones concretas de participación estatal directa, se debe expandir la perspectiva para relacionar estas acciones explícitamente con otros aspectos del régimen de vivienda, que son fuertemente condicionados por el accionar estatal.

Para concluir, se pueden mencionar algunos ejes de análisis alcanzados por la conceptualización amplia de política habitacional avanzada en este artículo. Por un lado, se plantea la centralidad de indagar detalladamente en los instrumentos concretos de la misma, que incluyen las bases legales y jurídicas que definen las relaciones sociales en torno a la producción y consumo de la vivienda; las instituciones que se crean para regular, actuar e intervenir en la cuestión habitacional, que a su vez construyen antecedentes para la trayectoria que va tomando la política habitacional posteriormente; y por último, los planes, programas y proyectos concretos que se implementan desde el poder público con el fin de participar directamente o indirectamente en el sector de la vivienda, ya sea fomentando ciertas formas de producción o rectificando situaciones deficitarias de manera *ex post*. Pero, por otro lado, se enfatiza la importancia de analizar sus efectos sobre el acceso a la vivienda en general, las condiciones habitacionales de la población, y los impactos en los procesos de urbanización. No obstante, también exige un marco de análisis que permita integrar aspectos menos tangibles, pero igual de relevantes a la hora de orientar las políticas habitacionales y sus resultados, a saber: el sustrato ideológico y simbólico que “guía” la concepción misma de las políticas y los discursos que articulan el “sentido común” que prioriza y legitima ciertas modalidades por sobre otras, así como los factores contextuales que generan (o no) escenarios de posibilidad para innovar en materia de política habitacional.

A partir de esta conceptualización amplia, junto con la revisión de la extensa y rica literatura sobre el tema tanto del país como del ámbito internacional, se ha querido demostrar cómo el estado de la investigación en política habitacional provee una base óptima para expandir y diversificar la agenda de investigación futura.

¹ A lo largo del artículo, se usarán los términos “política habitacional” y “política de vivienda” de manera intercambiable, sobre todo cuando se hace referencia a textos publicados hace varias décadas. Esto de ninguna manera es para sugerir que son estrictos sinónimos, sino es más bien un reflejo de la menor frecuencia del término “política habitacional” antes de la década del 2000.

² Esta noción se deriva de la extensa literatura comparativa (con fuerte énfasis en la experiencia europea y del “norte global”) sobre la vivienda y política habitacional. Clapham (2019, capítulo 3) desarrolla este concepto y resume las diversas aproximaciones al estudio de las similitudes y diferencias entre distintos países en términos de política habitacional. Estas aproximaciones incluyen las que, siguiendo a Esping-Andersen (1990), interrogan el nexo entre la vivienda y los llamados *regímenes de bienestar* (Allen 2006; Arbaci 2007; Balchin 1996; Hoekstra 2003; Kemeny 1995; Stephens 2016); otros enfoques priorizan la dependencia de trayectoria o la influencia del desarrollo histórico e institucional a la hora de determinar el contenido de las políticas habitacionales (Bengtsson & Ruonavaara 2010; Lux & Sunega 2020; Malpass 2011), o el enfoque de “variedades de capitalismo residencial”, que enfatiza el impacto de procesos globales (como las crisis internacionales o la creciente “financierización”) en las políticas habitacionales (Aalbers 2015; Schwartz & Seabrooke 2009). No es posible reproducir aquí la totalidad de estos debates, pero algunos textos profundizan en ellos (Ball 2020; Blackwell & Kohl 2019; Kemeny 2001; Matznetter 2020; Ruonavaara 2020).

³ No obstante, también hay críticas a los fundamentos de dicho modelo, sobre todo en relación a la sobreexplotación de las clases populares que supone la autoproducción de la vivienda, así como la menor eficiencia en el uso de la tecnología existente (Pradilla Cobos 1987; Salazar Cruz 2012).

⁴ La reflexión en torno a los distintos giros en la orientación predominante de la política habitacional nacional se nutre de la periodización histórica de Fernández Wagner (2015), aunque con algunas modificaciones y matices en la definición de los períodos y sus elementos centrales. Asimismo, se rescatan aportes de Barreto (2018), Rodolfo y Boselli (2015b) y Yujnovsky (1984) para la distinción de los períodos.

⁵ Datos de los censos nacionales de 1947 y 1960 dan cuenta del “antes” y el “después” de estas políticas: en 1947, el 37% de los hogares eran propietarios de su vivienda, cifra que ascendió a 57% en 1960.

⁶ Gaggero y Garro (1996) comentan que la modificación de la carta orgánica del BHN que se produjo en el marco de la nacionalización del Banco Central lo reorientó hacia el fomento de la vivienda, y la liberalización de las condiciones para los préstamos permitió que los mismos alcanzaran a sectores de ingresos medios y bajos. La flexibilidad permitida por el otorgamiento de préstamos en efectivo (en lugar de las cédulas hipotecarias que habían sido su instrumento tradicional) extendió su accionar a una mayor variedad de operativos, incluyendo créditos hipotecarios individuales, la promoción de construcciones realizadas con fondos estatales, la tasación y venta de tierras, y hasta la edificación y administración de una cartera de viviendas para la venta o alquiler.

⁷ La Cámara fue un organismo estatal que representaba una instancia de mediación entre las partes involucradas en contratos de locación, pero que fue adquiriendo atribuciones que le permitió ejercer cada vez más control sobre el mercado, incluyendo la fijación del valor de nuevas construcciones que no estaban alcanzadas por los decretos y leyes que regulaban los precios.

⁸ La Caja Nacional de Ahorro y Préstamo fue una institución importante en este realineamiento hacia una política financiera basada en la atención a estos sectores.

⁹ Fernández Wagner (2015) sostiene que uno de los principales motivos de institucionalizar la acción directa del Estado de esta manera fue para consolidar el acuerdo con el lobby empresario del sector de la construcción. Por su parte, Yujnovsky (1984) observa que la puesta en marcha definitiva del FONAVI ocurrió durante la reestructuración de la economía en clave neoliberal, llevada adelante durante la dictadura iniciada en 1976, y que tuvo como efectos principales la redistribución regresiva del ingreso, fuertes caídas en la actividad económica, y la contracción de la producción privada de viviendas. Entonces, el autor argumenta que el FONAVI funcionó en ese contexto como un instrumento para inyectar fondos estatales al mercado y así incrementar la demanda.

¹⁰ Los efectos generales que el FONAVI provocó en el régimen de vivienda deben evaluarse con cautela. Como observa Lentini (2008:681), “respecto de las pretendidas promoción y reactivación del sector privado, si bien se logró mayor acceso a los mercados de vivienda y de crédito hipotecario, este quedó restringido a los sectores medio y alto sin que se ampliara la cobertura para los sectores de menores recursos”.

Referencias bibliográficas

Aalbers, M. B. (2015) “The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis” *International Journal of Housing Policy*, 15(1), 43–60.

Aalbers, M. B., & Christophers, B. (2014) “Centering Housing in Political Economy”. *Housing, Theory and Society*, 31(4), 373–394.

Aboy, R. (2003) “La vivienda social en Buenos Aires en la segunda posguerra (1946–1955)”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, VII(146), 031.

Abramo, P. (2009) *La producción de las ciudades Latinoamericanas: Mercado inmobiliario y estructura urbana*. Quito: Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos.

Allen, J. (2006) “Welfare Regimes, Welfare Systems and Housing in Southern Europe”. *European Journal of Housing Policy*, 6(3), 251–277.

Aramburu, F., & Zapata, M. C. (2022) “Tras una década de implementación de la política habitacional en el Conurbano Bonaerense: ¿Qué nos dejaron los Planes Federales?”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 11(22) 361–398.

Arbaci, S. (2007) “Ethnic Segregation, Housing Systems and Welfare Regimes in Europe”. *European Journal of Housing Policy* 7(4) 401–433.

Baer, L. (2008) “Precio del suelo, actividad inmobiliaria y acceso a la vivienda: El caso de la ciudad de Buenos Aires luego de la crisis de 2001/2002”. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* XL(156) 345–359.

Baer, L. y Duarte, J. I. (2011) “La política de vivienda del ‘primer peronismo’ en la metrópolis de Buenos Aires”. *Realidad Económica* 263:94–114.

Baer, L. y Kauw, M. (2016) “Mercado inmobiliario y acceso a la vivienda formal en la Ciudad de Buenos Aires, y su contexto metropolitano, entre 2003 y 2013. *Revista EURE* 42(126) 5–25.

Balchin, P. ed. (1996) *Housing Policy in Europe*. New York, Routledge.

Ball, M. (2020) “Classifying Housing Regimes. Is it Worth Doing? What are the Alternatives?” *Critical Housing Analysis*, 7(1) 36–48.

Ballent, A. (2005) *Las huellas de la política: Vivienda, ciudad, peronismo en Buenos Aires, 1943-1955*. Bernal, Universidad Nacional de Quilmes/Prometeo.

Barenboim, C. A. y Elinbaum, P. (2016) “Políticas habitacionales e impactos socio-económicos. La experiencia del Pro.Cre.Ar en el Área Metropolitana Rosario”. *Quid* 16. *Revista del Área de Estudios Urbanos* 6, 168-191.

Barreto, M. A. (2012) “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 5(9):12-30.

Barreto, M. A. (2018) “La política habitacional de Cambiemos: El retorno de la mercantilización de la vivienda social en Argentina”. *Estudios Demográficos y Urbanos* 33(2):401-436.

Bengtsson, B. & Ruonavaara, H. (2010) “Introduction to the Special Issue: Path Dependence in Housing”. *Housing, Theory and Society* 27(3):193-203.

Blackwell, T., & Kohl, S. (2019) “Historicizing housing typologies: Beyond welfare state regimes and varieties of residential capitalism”. *Housing Studies* 34(2):298-318.

Bourdieu, P. (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires, Manantial.

Cravino, A. (2016) “Historia de la vivienda social. Primera Parte: El conventillo a las casas baratas”. *Vivienda y Ciudad* 3:7-24.

Cravino, A. M. (2020) “Historia de la vivienda social en Buenos Aires. Segunda Parte”. *Vivienda y Ciudad* 7:250-273.

Cravino, M. C. (2017) “La cuestión de la vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2003-2008)”. *Ciudadánías: Revista de Políticas Sociales Urbanas* 1(1):49-66.

Cuenya, B. (1997) “Descentralización y política de vivienda en Argentina”. En B. Cuenya y A. M. Falú, editores, *Reestructuración del Estado y política de vivienda en Argentina*. UBA: Centro de Estudios Avanzados, Oficina de Publicaciones del CBC, págs. 15-40.

Cuenya, B. (2006) “Cambios, logros y conflictos en la política de vivienda en Argentina hacia fines del siglo XX. *AREA: Agenda de reflexión en arquitectura, diseño y urbanismo* 12:61-72.

Cuenya, B. (2015) “Políticas habitacionales inclusivas”. En Miguel A. Barreto y MercedesLentini editores, *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, págs. 97-113.

Del Río, J. P. (2015) “La vivienda social y la cuestión urbana. Consideraciones teóricas para el análisis de las políticas de hábitat”. *Estudios del hábitat* 13(1):76-92.

Del Río, J. P., y Langard, F. (2016) “Del poder de los ladrillos a la ciudad banco: Las implicancias del boom inmobiliario en el acceso a la vivienda de los sectores asalariados”. En M. Feliz, M. García, y E. López editores, *Desarmando el modelo: Desarrollo, conflicto y cambio social tras una década de neodesarrollismo*. Buenos Aires, El Colectivo: 207-236.

Del Río, J. P., Langard, F. y Arturi, D. (2014) “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista”. *Realidad Económica* 283:77-101.

Di Virgilio, M. M. (2017) “Housing policy in Argentina: Reflections on a decade of progressive social policy”. *International Journal of Housing Policy* 17(2):314-325.

Di Virgilio, M. M., Aramburu, F., & Chiara, C. (2017) “Los planes federales de vivienda en el área metropolitana de Buenos Aires”. *URBANA: Revista Eletrônica do Centro Interdisciplinar de Estudos sobre a Cidade* 9(1):70-96.

Dvoskin, N. (2022) “La política de vivienda en la Argentina desarrollista: De un problema económico a un problema político”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 11 (22):336-360.

Elinbaum, P. (2021) “Recuperar la metrópolis desde abajo. El papel proyectual y estratégico de los planes especiales urbanísticos”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*. 14:1-19.

Elinbaum, P. y Barenboim, C. A. (2018) “Efectos metropolitanos de una política de vivienda mixta. El caso del Procrear”. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo* 11(21).

Engels, F. (2006) *Contribución al problema de la vivienda*. Madrid: Fundación de Estudios Socialistas Federico Engels.

Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London, Polity Press.

Fernández Wagner, R. (2007) “Elementos para una revisión crítica de las políticas habitacionales en América Latina”. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: Subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Brasília, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada.

Fernández Wagner, R. (2015) “El sistema de la vivienda pública en Argentina. Revisión desde la perspectiva de los regímenes de vivienda”. En M. A. Barreto y M. Lentini eds. *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, págs. 29-96.

Gaggero, H. y Garro, A. (1996) *Del trabajo a la casa. La política de vivienda en el gobierno peronista (1946-1955)*. Buenos Aires, Biblos.

Herzer, H., editor (1994) *Gestión urbana en ciudades de tamaño medio en América Latina*. Hábitat-ONU.

Hoekstra, J. (2003) "Housing and the Welfare State in the Netherlands: An Application of Esping-Andersen's Typology". *Housing, Theory and Society* 20(2):58-71.

Jacobo, A. D. & Kholodilin, K. A. (2022) "One hundred years of rent control in Argentina: Much ado about nothing" *Journal of Housing and the Built Environment* 37(1). <https://doi.org/10.1007/s10901-022-09932-6>

Kemeny, J. (1992) *Housing and Social Theory*. New York, Routledge.

Kemeny, J. (1995) *From Public Housing to the Social Market*. New York, Routledge.

Kemeny, J. (2001) "Comparative housing and welfare: Theorising the relationship". *Journal of Housing and the Built Environment* 16(1):53-70.

Lecuona, D. E. (1992) *Legislación sobre locaciones urbanas y el problema de la vivienda*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

Lecuona Vásquez, D. E. (1998) "Políticas habitacionales. Marco histórico social". *Revista INVI* 13(33):32-38.

Lentini, M. (2008) "Transformaciones de la cuestión social habitacional: Principales enfoques y perspectivas. El caso de Argentina en el contexto latinoamericano". *Economía, sociedad y territorio* 8(27): 661-692.

Lentini, M. (2015) La política de vivienda como política social. En M. A. Barreto y M. Lentini editores *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, 115-142.

Lux, M., & Sunega, P. (2020) "Using Path Dependence Theory to Explain Housing Regime Change: The Traps of Super-Homeownership". *Critical Housing Analysis* 7(1):25-35.

Malpass, P. (2011) "Path Dependence and the Measurement of Change in Housing Policy". *Housing, Theory and Society* 28(4):305-319.

Matznetter, W. (2020) “Integrating Varieties of Capitalism, Welfare Regimes, and Housing at Multiple Levels and in the Long Run”. *Critical Housing Analysis* 7(1):63-73.

Menazzi, L. (2022) “Acerca de las políticas urbanas. Definiciones, reflexiones y herramientas para el análisis. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 11(22):479-501.

Molina, I., Czischke, D., & Rolnik, R. (2019) “Housing policy issues in contemporary South America: An introduction”. *International Journal of Housing Policy* 19(3):277-287.

Murray, C., & Clapham, D. (2015) “Housing policies in Latin America: Overview of the four largest economies”. *International Journal of Housing Policy* 15(3):347-364.

Murray, C., & Clapham, D. (2020) “Housing policies in Argentina under President Macri (2015–2019): A divided nation perpetuating path dependency”. *International Journal of Housing Policy* 20(4):491-512.

Oszlak, O. (2017) *Merecer la ciudad: Los pobres y el derecho al espacio urbano* (2da ed.). Buenos Aires, Universidad Nacional de Tres de Febrero.

Oszlak, O., & O’Donnell, G. (1984) “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación”. En G. Flores, J. Nef, y D. Aguiluz F. (eds.), *Administración pública. Perspectivas críticas*. San José, ICAP.

Pradilla Cobos, E. (1987) *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. México, Fontamara.

Rodríguez, M. C. y Di Virgilio, M. M. (eds.). (2007) *Políticas de hábitat, desigualdad y segregación socioespacial en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

Rodulfo, M. B. Boselli, T. (2015a) “Política habitacional en Argentina y desigualdades territoriales”. *Vivienda y Ciudad* 2:30-41.

Rodulfo, M. B. y Boselli, T. (2015b) “¿Quo vadis FONAVI? Una perspectiva de la política habitacional en Argentina”. En M. A. Barreto y M. Lentini (Eds.), *Hacia una política integral de hábitat: Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*. Buenos Aires, Café de las Ciudades, págs. 247-312.

Romagnoli, V. y Barreto, M. A. (2006) “Programas de mejoramiento barrial. Reflexiones sobre fundamentos y pertinencia de sus objetivos a partir de un análisis del PROMEBA (Argentina) y su implementación en la ciudad de Resistencia (Provincia del Chaco)”. *Cuaderno Urbano* 5(5):151-176.

Ruonavaara, H. (2020) “Rethinking the Concept of ‘Housing Regime’”. *Critical Housing Analysis* 7(1): 5-14.

Salazar Cruz, C. E., editor (2012) *Irregular: Suelo y mercado en América Latina*. México, El Colegio de México.

Schwartz, H. M., & Seabrooke, L. (2009) *The politics of housing booms and busts*. Londres, Palgrave Macmillan.

Segura, R. y Cosacov, N. (2019) “Políticas públicas de vivienda: Impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”. *Ciencia, tecnología y política*, 2(2) <https://doi.org/10.1007/s10901022-09932-6>

Sepúlveda Ocampo, R. P. y Fernández Wagner, R. (2006) “*Análisis crítico de las políticas nacionales de vivienda en América Latina*”. Estocolmo, Centro Cooperativo Sueco.

Socoloff, I. (2020) “Subordinate Financialization and Housing Finance: The Case of Indexed Mortgage Loans’ Coalition in Argentina”. *Housing Policy Debate* 30(4):585-605.

Stephens, M. (2016) “The Use of Esping-Andersen and Kemeny’s Welfare and Housing Regimes in Housing Research”. *Critical Housing Analysis* 3(1):19-29.

Suriano, J. (1983) *La huelga de inquilinos de 1907*. Buenos Aires, CEAL.

Topalov, C. (1979) *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. Buenos Aires, Edicol.

Yujnovsky, O. (1974) “Políticas de vivienda en la ciudad de Buenos Aires (1880-1914)”. *Desarrollo Económico* 14(54):327-372.

Yujnovsky, O. (1984) *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981*. Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

Cómo citar este artículo:

Palumbo, Joseph (2022) “Elementos para una conceptualización amplia de la política habitacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°23: 56-86

Políticas estatales de promoción del sector forestal: el caso de la provincia de Jujuy (Argentina)

Public policies for forestry promotion: a case study on the Jujuy Province (Argentina)

Aguerre Martín, Gustavo Acciaresi, Gerardo Andrés Denegri, *ex aequo*
Docentes Investigadores. Facultad de Ciencias Agrarias y Forestales (FCAyF), Universidad Nacional de La Plata.
Autor de correspondencia:
gdenegri@agro.unlp.edu.ar

Resumen

El objetivo del trabajo consiste en identificar, describir y analizar la evolución de los principales componentes de las cadenas forestoindustriales del este y sudeste de Jujuy y su área de influencia (Salta) y su relación con políticas específicas de promoción e intervención del Estado nacional en los diferentes eslabones de la cadena productiva. Se recurrió al enfoque de cadenas productivas, utilizando información primaria obtenida mediante entrevistas semiestructuradas a informantes calificados que trabajaron en la región, complementado con información secundaria. Se reconstruyó y describió la evolución de las cadenas forestales desde los inicios del siglo XX, su desarrollo a partir de la aplicación de las políticas de los modelos “Tecno Nacionalista” e “Industrialización por Sustitución de Importaciones”. Se concluye que mientras se mantuvo la intervención del Estado en la promoción del sector primario y en la actividad industrial, el sector forestoindustrial de Jujuy se desarrolló y expandió, aunque al no conformarse una cadena de valor con suficiente cooperación entre actores, el

Fecha de recepción:
29.4.22

Fecha de aceptación:
8.8.22

retiro del Estado como un actor relevante condujo a su retroceso, la disminución de la competitividad sistémica y el agotamiento del recurso leñoso, producto de la ausencia o no continuidad de la planificación estratégica desarrollada hasta entonces.

Palabras clave: cadenas foresto industriales - industrialización - Altos Hornos Zapla - Celulosa Jujuy - bosques

Abstract

The aim of this study is the identification, description, and analysis of the main components of the eastern and southeastern forest industrial chains of Jujuy province and their area of influence (Salta), and its relationship with specific policies of promotion and intervention of the national State in the different links of the productive chain. The production chain approach was used, using primary information gathered through semi-structured interviews to qualified informants working in the region, complemented with secondary information. The evolution of forest chains was reconstructed and described since the beginning of the twentieth century, through the analytical lens of the “Techno Nationalist” and “Import Substitution Industrialization” policy models. It is concluded that as long as state intervention in the promotion of the primary sector and in industrial activity was maintained through the decades, the forestry sector of Jujuy developed and expanded, although not enabling the growth of a value chain with sufficient cooperation between actors, while the state withdrawal as a relevant actor led to its regression, the decrease of the systemic competitiveness and the exhaustion of the woody resource, as a consequence of the interruption or absence of the previously developed strategic planning.

Keywords: forestry chains - industrialization - Zapla steelworks - Jujuy Pulp Mill - forests

Introducción

Los bosques nativos y plantaciones forestales son concebidos en la actualidad como generadores de una amplia gama de bienes y servicios ambientales, además de su función de producción de recursos leñosos para diferentes industrias (Denegri *et al.* 2016). En los dos aspectos el Estado argentino, juntamente con los estados provinciales, ha intervenido desde las primeras décadas del siglo XX hasta la actualidad mediante diferentes instrumentos de promoción para la generación del recurso maderero y, en algunos períodos, directamente a través de la intervención directa o indirecta en diferentes etapas de las cadenas productivas forestoindustriales.

Entre las diversas leyes destinadas al sector forestal, se pueden citar por su importancia, en primer lugar, la ley 13.273 (1949), instrumento que expresaba la voluntad del Estado nacional de promover al sistema forestal. En su artículo primero declara de “interés público la defensa, mejoramiento y la ampliación de los bosques” a los que define como “toda formación leñosa, natural o artificial, que por su contenido o función sea declarada en los reglamentos respectivos como sujeta al reglamento de la presente ley”. Esta norma sigue en vigencia, si bien ha sido objeto de numerosas modificaciones, entre las que destaca en el año 1995 el Decreto 710 del Poder Ejecutivo Nacional, que emitió un texto ordenador en conformidad con las facultades otorgadas por la Ley 20.004 que faculta al Poder Ejecutivo Nacional para ordenar las leyes sin introducir en su texto ninguna modificación. Ya en la última década del siglo XX, en el marco de un modelo socioeconómico de retirada del Estado de actividades consideradas estratégicas hasta ese momento, se sancionaron otros instrumentos relacionados al sector forestal, como la ley 25.080/1999, de “Inversiones para Bosques Cultivados”, con sus prórrogas (leyes 26.432/2008 y 27.487/2019), juntamente con la ley de “Estabilidad Fiscal” (24.857/97). También es pertinente destacar la ley 26.331/2007 de “Presupuestos Mínimos para la Conservación de los Bosques Nativos”; instrumento que procuraba promover la conservación de los bosques nativos ubicados en los territorios provinciales mediante una clasificación y ordenamiento territorial generados por las provincias y financiación del Estado Nacional. Estas formaciones forestales, ubicadas en diferentes biomas, fueron objeto de extracciones por encima de su posibilidad¹ desde el siglo XIX hasta el XXI, generando una disminución estimada de la superficie de estos bosques desde 100.000.000ha hasta aproximadamente 30.000.000ha a la fecha (Merenson *et al.* 2005). Buena parte de la pérdida de estas masas forestales se debió al cambio de uso del suelo, la extracción de leña y materia prima para carbón, los incendios, la expansión de la frontera agropecuaria y el uso para la transformación mecánica (aserrado para carpintería y durmientes) y química de la madera (taninos y celulosas en menor escala).

Las políticas de promoción estatal para impulsar el desarrollo de una base de plantaciones forestales comerciales conformada mayoritariamente por especies exóticas de

rápido crecimiento (salicáceas, coníferas y eucaliptos) destinadas a la foresto industria y al progresivo reemplazo de la explotación de los bosques nativos, responden, inicialmente, a dos corrientes de pensamiento estratégico relativas al desarrollo industrial nacional, ambas concebidas en la primera mitad del siglo XX. Una de ellas fue el “Tecno Nacionalismo” y la otra el modelo de “Sustitución de Importaciones” (en adelante, ISI).

La escuela del “Tecno Nacionalismo”, originada en el Ejército Argentino, postulaba que el desarrollo tecnológico y la creación de industrias básicas eran el instrumento idóneo para lograr la autonomía económica y política del país (Picabea y Thomas 2011). Esta corriente de pensamiento se materializó en el concepto de la “Movilización Industrial para la Defensa”, elaborada en la década de 1930 por un grupo de militares industrialistas cuya figura más destacada es el general Manuel Savio (1892-1948); su objetivo principal era promover el desarrollo de una industria siderúrgica integrada que posibilitase la producción nacional a escala industrial de material bélico y que a la vez fuese “un instrumento que permitiese el aprovechamiento de los recursos básicos y el desarrollo de la industria pesada” (Domínguez 2010). A esos fines, y en base a un proyecto de ley elaborado por Savio en 1938, la ley 12.709 en 1941 creó la Dirección General de Fabricaciones Militares conformada por un complejo de industrias básicas y militares, entre las cuales cabe destacar por su importancia para el desarrollo de las plantaciones forestales en la provincia de Jujuy, el establecimiento Altos Hornos Zapla (en adelante, AHZ), situado en la ciudad de Palpalá (Boto 2012; Domínguez 2010; Bergesio y Malcoleri 2008), constituido específicamente para aprovechar el yacimiento de mineral de hierro descubierto en la serranías de Zapla. Una premisa de Savio era cortar con la dependencia de insumos y bienes importados necesarios para el funcionamiento de la industria siderúrgica argentina en general y de fabricación de material bélico en particular. En 1947, en el marco de la “Movilización Industrial para la Defensa”, el centro forestal de AHZ inició la primera plantación masiva de eucaliptos, para lo cual utilizó material de procedencia brasileña importado por el General Armando Martijena, quien posteriormente expresó que a fines de la década de 1950 AHZ había generado “29.000.000 de árboles provenientes de bosques artificiales” (Martijena 1959).

De manera paralela y convergente se desarrolló la corriente ISI. Su objetivo fue el reemplazo del modelo agroexportador vigente desde fines del siglo XIX, ante la necesidad de compensar el desabastecimiento de combustibles, insumos, bienes de capital y finales provocado por la Primera Guerra Mundial (1914-18). Ya en la década de 1930, los debates entre aperturistas y proteccionistas acuñaron los conceptos de industrias “naturales” que transformaban materias primas de elaboración local frente a las industrias “artificiales”, que requerían de insumos importados para elaborar sus productos (Scheinkman y Odisio 2021). En ese marco, si bien se consideraba que estas industrias eran necesarias para evitar el desabastecimiento provocado por la guerra, también se sostenía que su protección era innecesariamente costosa y, por lo tanto, era más con-

veniente importar dichos bienes. Entre las industrias consideradas “artificiales” estaban la metalúrgica y el papel. En ese contexto surge el “Plan de Reactivación Industrial” elaborado por Federico Pinedo en 1940, que representaba una posición intermedia. En efecto, buscaba promover una industria exportadora basada en materias primas nacionales mediante incentivos cambiarios a las exportaciones industriales y complementariamente implementar un régimen de *draw back*, es decir el reintegro de los aranceles pagados por la importación de insumos y bienes necesarios para fabricar productos destinados a la exportación, en el contexto de una economía abierta. El citado plan fue implementado mediante decretos del Poder Ejecutivo Nacional y disposiciones del Banco Central durante la primera mitad de la década de 1940 (Kabat 2013).

Hacia inicios de la década de 1950 la primera etapa del modelo ISI mostró signos de agotamiento debido a que el crecimiento de las importaciones de maquinarias e insumos tendía al estrangulamiento del sector externo: el ingreso de divisas generado por las exportaciones agropecuarias era insuficiente para financiarlas. Este desequilibrio en la balanza comercial era provocado por una relación crecientemente desfavorable en los mercados internacionales entre los precios de los productos agropecuarios de las naciones periféricas y de los bienes manufacturados de las economías centrales, situación que fue denominada por Raúl Prebisch (1901-1986) como “deterioro de los términos de intercambio”. Prebisch y la escuela estructuralista latinoamericana postulaban que la dinámica de precios diferencial asociada a estos tipos de bienes, evidenciaba la política proteccionista y asimétrica que ejercen los estados de los países centrales sobre los productos de los países periféricos (Marcelo 2012). Cabe señalar que desde los inicios de la moderna industria papelera hasta ese momento (fines de la década de 1950), la mayor parte de la pasta celulósica virgen utilizada para la fabricación de papel era importada, así como la totalidad del papel para diarios. El pensamiento económico de la época planteó que para corregir este desbalance era necesario integrar la industria hacia atrás y que el Estado debía liderar este proceso a través de la planificación y promoción de ciertas actividades (Sikkink 2009; Rougier y Odisio 2019). Estas ideas se manifestaron embrionariamente en el “Segundo Plan Quinquenal” de 1952 del gobierno peronista (Falivene y Dal Bosco 2018) y se expresaron claramente en la corriente de pensamiento económico desarrollista, implementándose en Argentina durante el gobierno del presidente Arturo Frondizi (1958-1962), dando origen a la segunda etapa del modelo ISI denominada por Vacarezza como “Etapa del desarrollo de la industria pesada” (García Bossio 2008). El desarrollo de la industria celulósica, en particular la que utiliza madera como materia prima, puede asociarse con la segunda fase del modelo ISI, por lo que su mayor crecimiento se verificó entre 1960 y 1974, impulsado por el incremento de la demanda doméstica (Chidiak y Bercovich 1995), sin desconocer que la promoción de la industria celulósica papelera se inicia a comienzos del siglo XX con una fuerte protección arancelaria.

Un ejemplo de la implementación de estas dos políticas descriptas se dio esencialmente en el sudeste de la provincia de Jujuy, con dos proyectos, uno siderúrgico (AHZ) y otro

celulósico papelerero de origen privado con apoyo estatal que en la actualidad se encuentra en una situación de fuerte reconfiguración. Ese impulso inicial se vio opacado en la década de 1990 debido al cierre y/o cambio de accionistas de ambas empresas; consecuentemente “el desarrollo de la actividad forestal no se sostuvo por sí mismo y comenzó una decaída que estructura un escenario en el que existe un polo productivo cuya demanda de productos no logra ser satisfecha en cantidad ni calidad por la oferta local” (Porta y Baruj 2019).

La hipótesis central de este trabajo plantea que las políticas estatales explícitas de promoción e intervención en más de un eslabón productivo, sostenidas en el tiempo, generan resultados positivos en el desarrollo del sector forestoindustrial. El objetivo del estudio fue identificar, describir y analizar la evolución de las principales componentes de las cadenas forestoindustriales del este y sudeste de Jujuy y su área de influencia (Salta) y su relación con políticas específicas de promoción e intervención del Estado nacional en los diferentes eslabones de la cadena productiva.

1. Marco teórico, procedimiento y fuentes

Para describir y analizar la evolución del complejo, se recurrió al enfoque de cadenas productivas, el cual parte de la premisa que la producción de bienes se puede representar como un sistema, donde flujos de materiales, de capital y de información conectan a los diversos agentes que buscan proveer un mercado consumidor final de los productos del sistema (Gomes de Castro *et al.* 2002). La cadena se subdivide en eslabones, los cuales comprenden conjuntos de empresas con funciones específicas. Esta perspectiva permite analizar a la agrupación de actores que conforman una línea de producción, partiendo de actividades como la obtención o extracción de la materia prima hasta la comercialización de bienes finales; la escala de las empresas es secundaria. En este trabajo se puso énfasis en la gobernanza de las cadenas, definidas como el conjunto de elementos que permiten ordenar y simplificar las relaciones entre los distintos actores, haciendo eficientes sus intercambios (Giuliani *et al.* 2005). Por su parte, las cadenas de valor son cadenas productivas orientadas a la demanda, involucran productos, relaciones de coordinación y reglas de juego claramente definidas para su gestión, rentas más elevadas en los mercados, estrecha interdependencia entre actores (Holmlund y Fulton 1999). En estos casos, la relación se vuelve una colaboración estratégica entre eslabones y sus diferentes actores para el beneficio mutuo de los participantes; a la vez, los actores están dispuestos a compartir información, riesgos, beneficios e invertir tiempo, energía y recursos en la relación. Al respecto, Orozco (2004) señala que mientras que en la cadena productiva los actores buscan el beneficio económico individual y compiten por ello, en la cadena de valor el objetivo es el mutuo apoyo entre los actores con el fin de lograr las metas, es decir a través de la cooperación, comunicación y coordinación.

En términos geográficos, el este y sudeste de la provincia de Jujuy es un territorio conformado por terrenos de montaña, piedemonte y planicies aluviales, con precipitaciones entre 500 y 1.500 mm anuales, correspondiendo ecológicamente a las áreas de la selva tucumano oranense (Yungas). Productivamente, la provincia se divide en cuatro regiones: Puna, Quebrada, Ramal y Valle. En la figura 1 se presenta el área de los bosques de las Yungas en la región, el ordenamiento territorial de bosque nativo (OTBN) y los polos forestoindustriales, ambos para Jujuy, donde se conformaron cadenas forestoindustriales. El OTBN, actualizado por Ley provincial N° 6097 del 2018,² indica la presencia de 1.208.943 ha repartidas en 18% en categoría roja (alto valor de conservación que no deben transformarse), 69% amarilla (mediano valor de conservación, donde podrá realizar aprovechamiento sostenible) y 14% verde (sectores de bajo valor de conservación que pueden someterse a cambio de uso de suelos).

Figura N°1. Mapa de la provincia de Jujuy indicando los bosques de Yungas.



Fuente: elaboración propia en base al OTBN e información estadística provincial.

Para la región estudiada se reconstruyeron las cadenas forestales que existieron previamente a la implementación de las políticas de industrialización y las que surgieron con ellas hasta llegar al año 2015.

Los datos cualitativos se obtuvieron mediante fuentes primarias y secundarias, siguiendo a Sampieri (2018) en cuanto al marco conceptual y metodológico. Este proceso incluyó la realización de 18 entrevistas y encuestas a informantes clave de los sectores público, privado y tercer sector, tanto a nivel provincial como nacional, según se indica a continuación:

- Funcionarios a cargo del diseño o implementación de políticas públicas de promoción o apoyo al sector forestal.
- Técnicos de organismos forestales de la administración pública nacional o provincial.
- Técnicos o ex técnicos del sector privado vinculados a empresas públicas o privadas del sector o de actividad independiente.
- Actores locales o extra regionales con conocimiento de la evolución de la actividad en la región.
- Docentes investigadores de universidades públicas.
- Técnicos relacionados a fundaciones u organizaciones del tercer sector cuya actividad se encuadra en la región de las Yungas.

Se indagó, básicamente, sobre cuestiones técnico-forestales referidas a la instalación de las plantas de Celulosa Jujuy (en adelante, CJ) y de AHZ, la relación de éstas con el recurso primario y la situación pasada y actual de las cadenas forestoindustriales. Para completar los datos (información secundaria), se recurrió a publicaciones y presentaciones a congresos, libros, reportes e informes técnicos y económicos y a las estadísticas publicadas por los organismos sectoriales, oportunamente citados a lo largo del trabajo.

2. Resultados y discusión

A fin de contextualizar el origen y la evolución del sector forestal, es necesario describir otras cadenas productivas relevantes en la región. Una de ellas es la azucarera. Así, la producción de azúcar registra su aparición a finales del siglo XVIII, aunque el despegue de la actividad se logró con la extensión del ferrocarril en conjunción con la protección arancelaria, circunstancia que modifica el paisaje de las Yungas debido al desmonte que se realizó para su cultivo, actividad a la que se fueron sumando otras producciones en mucha menor escala (Golovanevsky 2013). Los rollizos obtenidos de dicho desmonte tuvieron diferentes destinos: las especies de valor eran enviadas a través del ferrocarril a los centros urbanos (principalmente, Tucumán y Córdoba) donde la madera era procesada y alimentaba diferentes talleres básicamente para muebles, mientras que las maderas

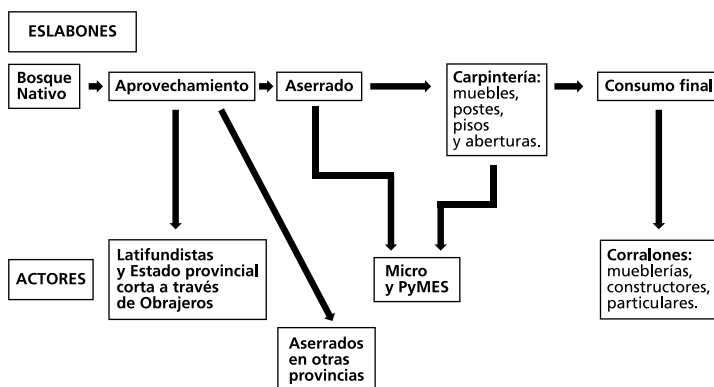
menos valiosas, era utilizadas para el abastecimiento local. Además, existía producción de leña, carbón y tablas (A. Rudy, comunicación personal, 2016).

Contemporáneamente a la construcción de AHZ, L. Tortorelli (1956) relata que para el año 1944:

“la actividad económica relacionada con la selva Tucumano Oranense en Jujuy es importante... existen 14 aserraderos, una fábrica de tanino, que tiene asignada una cuota del 1,88% del total de las exportaciones (la elaboración se hace en base a quebracho colorado santiagueño)”.

En Salta, según este mismo autor, existían 45 aserraderos, 3 fábricas de compensados, 1 de cajones y otra de duelas para bordelesas.

Figura N°2. Cadena de aserrado de Jujuy 1900-1980.



Fuente: elaboración propia a partir de información secundaria.

La estructura de la cadena de aserrados (figura 2) fue evolucionando a lo largo del período; aunque mantuvo su estructura y actores, la exportación de rollizos que predominaba a principios del siglo XX desaparece en la década de 1980 y, como se verá más adelante, derivó en la actual estructura. Reafirmando este concepto, Mármol (1978) exponía:

(...) la explotación de los bosques en el distrito oranense de la selva tucumano-boliviana en Jujuy generó una intensa actividad obrajera, fabril y el abastecimiento de madera en rolliza a otros centros de consumo del país. Las cortas selectivas e intensas, en los lugares de más fácil

acceso y sin técnicas silvícolas, ha causado su paulatino empobrecimiento replegándolo hacia lugares de difícil acceso. Otras causas antropógenas, como los incendios y avance de los cultivos, aumenta el deterioro y progresiva desaparición de este bosque subtropical”.

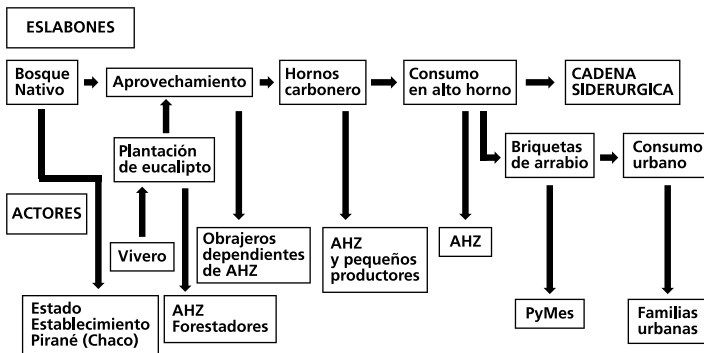
Si bien durante el período previo a la instalación de AHZ existió en Jujuy un proyecto de industrialización que la diferenció del resto de las provincias vecinas (Bernasconi 2019), con el descubrimiento de mineral de hierro en las Serranías de Zapla en 1941 comenzó una mayor transformación del paisaje productivo, con un marco conceptual acorde a la convergencia de las dos líneas citadas previamente. Así, para reemplazar al carbón de coque importado (usado para la reducción del mineral en los altos hornos), se utilizó carbón vegetal proveniente de bosques nativos de Chaco, Santiago del Estero y Salta, complementándose con la expropiación y desmonte de un campo de 16.000 hectáreas ubicado a 3 km del Centro Siderúrgico (Bru 2020; Fernández Distel 2019), destinado a la forestación con eucaliptos (*Eucalyptus spp*), que se denominó Centro Forestal, cuya actividad comenzó en 1948. Personal directivo y técnicos viajaron a Brasil para capacitarse en la producción siderúrgica propiamente dicha y en las técnicas de producción de plantines, plantación y en el uso del carbón de eucalipto en siderurgia. En 1947 en el Centro Forestal se construyó el primer vivero para producir plantines de eucalipto *tereticornis* (*Eucalyptus tereticornis* Sm.), eucalipto *rostrata* (*Eucalyptus camaldulensis* Dehnh) y eucalipto *saligna* (*Eucalyptus saligna* Sm.) con los que se forestaron entre 18.000 y 23.000 hectáreas de dicha especie en la zona de Palpalá (Ortiz 2015; Bru 2020), las que contenían unos 25 a 30 millones de árboles, que se aprovechaban en turnos de siete años. Cabe resaltar que en 1947 el inicio de una plantación de eucaliptos de esa magnitud constituía un hecho inédito en Argentina y en particular en la provincia de Jujuy, ya que la especie estaba poco difundida salvo en la provincia de Buenos Aires, donde se la empleaba para montes de reparo en los establecimientos ganaderos. Además, se carecía de experiencia del manejo silvicultural de los rebrotes. El establecimiento se completaba en sus aspectos productivos con 170 hornos carboneros de mampostería –con una capacidad de producción de 12.000 toneladas anuales– y una planta de coquización, con una capacidad de producción de 14.000 toneladas anuales (Ortiz 2015; Fernández Distel 2019; Bru 2020).

Estas plantaciones, que abastecieron aproximadamente un 20% de las necesidades de carbón de la empresa por su cercanía, permitían reducir el costo de transporte del carbón en relación con el carbón de bosques nativos que llegaba de distancias variables de 150 a 500 km. Además, la empresa poseía un establecimiento forestal en Pirané (provincia de Chaco) con 100 hornos carboneros y un aserradero que producía aserrados, postes, tirantes y demás productos de maderas duras nativas que se necesitaban para las minas y los altos hornos (Fernández Distel 2019). También se recibía carbón vegetal de especies nativas de diversos productores privados de Jujuy y Santiago del Estero. Si bien se implementó una política destinada al autoabastecimiento, esta meta nunca se alcanzó, variando a lo largo de su historia

la proporción entre abastecimiento propio y de terceros. Cabe señalar que para aprovechar los productos finos (tipo “carbonilla”) provenientes de carbón residual del proceso de colada, se instalaron algunas empresas productoras de briquetas de carbón, las que llegaron a exportar. Se destaca que el diseño, la construcción, la instalación del proceso siderúrgico, el equipamiento y la operación de AHZ se hizo con tecnología y mano de obra argentina. En la época de pleno funcionamiento AHZ conformaba una subcadena productiva forestal dentro de la cadena siderúrgica constituida por la unidad centro forestal de la empresa (vivero, plantación, producción de carbón), el establecimiento forestal Pirané (aserrados y postes de maderas duras nativas, carbón), Salta Forestal (aserrados de maderas duras nativas, carbón) y un número variable de productores de carbón que se extendían desde Salta y Jujuy hasta Santiago del Estero, junto con PyMES fabricantes de briquetas a partir de los finos residuales de la colada. En resumen, la provincia de Jujuy fue la primera en desarrollar un proyecto forestal e industrial a partir de 1945, asociado al desarrollo minero y de acero de AHZ, con la primera gran plantación de 10.000ha de eucaliptos en Argentina (Ortiz 2015).

En la figura 3 se puede observar la complejidad de la cadena del carbón que generó el proyecto AHZ.

Figura N°3. Cadena del carbón de Jujuy



Fuente: elaboración propia a partir de información secundaria.

Adicionalmente, se destaca la desconexión que existió entre la administración de AHZ y los organismos forestales que monitoreaban la evolución del recurso forestal. Así, no obstante el dato informado por Martijena (1959), quien comunicaba una existencia del orden de 29.000.000 árboles plantados, que implica una superficie entre 8.000 y 12.000ha, Garrasino (1969), los datos estadísticos informados por la Administración Nacional de Bosques no reportan para el mismo período la superficie plantada con eucaliptos ni en Jujuy ni en Salta.

La mina debió cerrarse en 1984 por la escasa pureza del mineral extraído y los altos costos de extracción (Carrillo *et al.* 2009). Aparicio, Bergesio y Golovanevsky (2019), agregan otros factores explicativos como el sistema de hornos a leña y de mano de obra intensiva, sumado a la lejanía de los centros de producción situados en Buenos Aires, todo lo cual generaba, además del costo de producción, un costo de flete imposible de sostener. Hasta el año 1991, previamente a su privatización, AHZ se encontraba en estado de mínima producción, con extracciones discontinuas de mineral y una fuerte racionalización de gastos y reducción constante del personal (Vargas *et al.* 2010). Posteriormente, con la privatización y venta en 1992 de AHZ a un consorcio de empresas nacionales y extranjeras, se desactivaron los altos hornos y, por ende, la necesidad de carbón vegetal. Luego se escindió la parte forestal, que pasó a denominarse Forestal Norteña, dedicada a vender rollizos para abastecer a la fábrica de pasta celulósica (Fernández Distel 2019). Cabe señalar que los autores han constatado *in situ* que en dichas plantaciones los rebrotes fueron talados hasta su agotamiento sin replantación, circunstancia que condujo a la desaparición de la subcadena productiva forestal asociada a la empresa. Ante la privatización de AHZ, el municipio de Palpalá tuvo un rol muy activo, fomentando el surgimiento de microempresas, para lo cual contó, en principio, con aportes financieros de organismos nacionales e internacionales. Así, se crearon microempresas y cooperativas de trabajo. Entre las primeras se encuentran algunas fábricas de muebles y de envases (Carrillo *et al.* 2009).

La otra gran obra industrial de la región fue de iniciativa privada con apoyo estatal previo: la planta de pasta celulósica de CJ, que constituyó un caso singular tanto por su localización geográfica en el NOA como el desarrollo de la producción de pastas a partir de una especie de conífera nativa:³ pino del cerro (*Podocarpus parlatorei* Pilg.), cuyo potencial como materia prima para dicho uso había sido hasta entonces ignorado y que cuando fue expuesto en una conferencia ante industriales papeleros por el Ing. Federico Kindgard fue recibida inclusive con un cierto escepticismo (Bertil Kindgard, comunicación personal, 2021). Originalmente, la empresa fabricaba papel en la provincia de Buenos Aires con celulosa importada y papel reciclado y concretó el proyecto de instalación y operación de la planta en Jujuy dirigida por dicho profesional, en 1972.

Este proyecto fue de gran importancia económica y social para la ciudad de Palpalá. Inicialmente la empresa producía pasta de fibra larga con proceso semiquímico⁴ la que era utilizada para fabricar bolsas para las industrias azucarera y cementera, aunque posteriormente, tras asociarse con la empresa Scott Paper de EE.UU., incorporó la producción de pastas de fibra corta para elaborar papel onda (papeles marrones -onda y kraft- y tissue). Asimismo, la empresa adquirió campos para forestar a través de una empresa subsidiaria (Forestadora del Norte) para asegurar su abastecimiento a futuro con plantaciones. Los primeros ensayos se realizaron con pino elliotti (*Pinus elliottii* Engelm.) y pino taeda (*Pinus taeda* L.) provenientes de Misiones, aunque no tuvieron un buen comportamiento inicial. Dado que en la provincia había algunos antecedentes de ensayos con pinos de origen

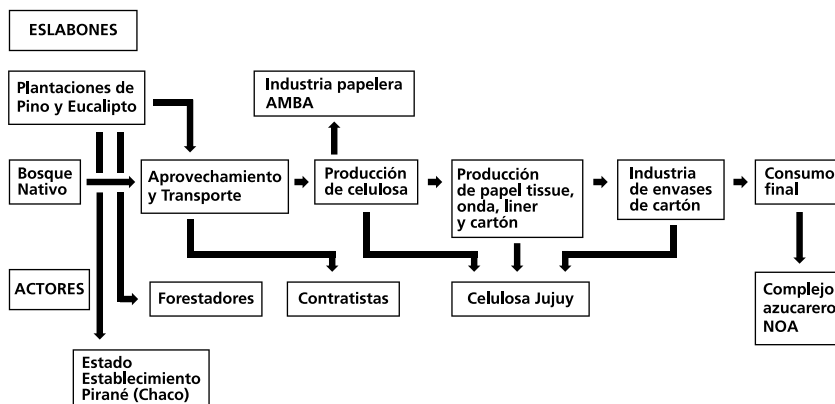
mexicano, con muy buenos crecimientos, la empresa solicitó asistencia al Instituto Forestal Nacional (IFONA) para resolver esta carencia. A estos efectos la empresa y las instituciones estatales cofinanciaron un viaje a México del Dr. Wilfredo Barrett, integrante del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) con el objeto de recolectar material, quien cosechó conos de 100 árboles de Pino pátula (*Pinus patula* Schiede ex Schltdl. & Cham.) seleccionados, localizados en 16 sitios que cubrían el área natural de dispersión de la especie. Las semillas se cultivaron en el INTA Castelar. Con el material obtenido se estableció en 1973 una red de ensayos en campos de la empresa y de productores particulares para lo cual se radicó en la provincia el dasónomo Carlos Kindgard.⁵

Como resultado de esta colaboración público-privada se pudo establecer que el pino pátula era una de las especies apropiadas para la región (Barrett 1969, 1972), con rendimientos de entre 450 y 600 toneladas por hectárea a los 30 años (Bertil Kindgard comunicación personal, 2021); también se realizaron otros ensayos con pino caribea (*Pinus caribaea* Morelet), obteniéndose excelentes resultados (Bertil Kindgard comunicación personal, 2021). Los autores pudieron observar *in situ* algunos ejemplares sobrevivientes de esta especie a fines de la década de 1990 en la zona de El Fuerte (Jujuy). Posteriormente, para la elaboración de las pastas de fibra corta se utilizó una mezcla de algunas especies nativas y eucaliptos de cultivo. Con esta especie CJ también trabajó juntamente con INTA Castelar, en este caso se comprobó que las especies introducidas originariamente por AHZ eran las adecuadas para la región, aunque se lograron mejoras en los rendimientos de las especies producto del mejoramiento genético.

La Forestadora del Norte alcanzó un máximo de 3.000ha de plantación anuales con material de propagación producido en 8 viveros orientados a la producción de plántulas de pinos y eucaliptos, cifras dependientes de las condiciones de sitio de los campos donde estaban localizados. La producción de los viveros también tenía como objetivo el proveer de material de plantación de calidad a productores independientes, a quienes también se brindaba un servicio de extensión ya que CJ buscaba una relación de abastecimiento de 30% de materia prima propia y un 70% de terceros (Bertil Kindgard comunicación personal, 2021). Esta política de abastecimiento mixto tuvo un mayor impacto en el desarrollo del sector de plantaciones forestales que la actividad forestal de AHZ.

En la figura 4 se muestra la composición de la cadena de celulosa y papel a partir de madera. Se destaca la multiplicidad de fuentes de recursos leñosos utilizados y la planificación a largo plazo en su abastecimiento.

Figura N° 4. Cadena de celulosa y papel a partir de madera en Jujuy (década de 1970).

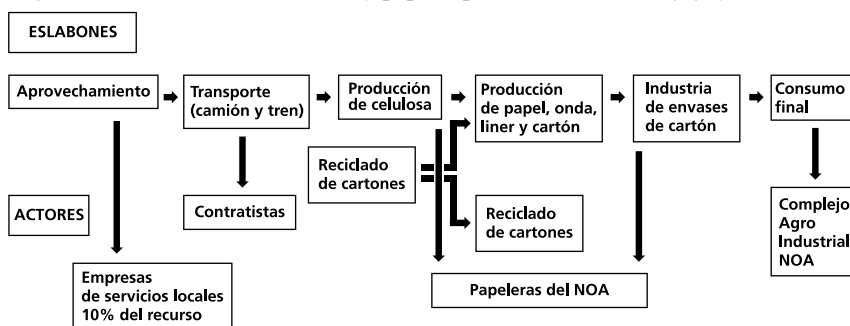


Fuente: elaboración propia a partir de información secundaria.

Las crisis económicas de la década de 1980 y la apertura de las importaciones en la década de 1990, sumadas al efecto del tipo de cambio fijo implementado en Argentina a partir de la Convertibilidad (1991), provocaron la quiebra de CJ, que involucró a su vez a los activos de la Forestadora del Norte, cuyas campos y plantaciones pasaron a manos del Estado provincial. Una parte sustancial de las mismas fue aprovechada para producir cajones, pallets y otros productos de bajo valor agregado. Esta quiebra trajo aparejado el frustrado remate en el año 2002 del pueblo “El Fuerte”, donde vivían los trabajadores de este grupo económico.⁶

En 2001 la planta de la ex CJ fue adquirida por el Grupo NOA, que la reactivó y amplió, cambiando su denominación por Papelera del NOA S.A. La empresa en la actualidad no tiene actividad forestal y para producir celulosa se abastece de materia prima local de terceros en pequeña proporción y con raleos de plantaciones forestales localizadas en Corrientes. Esta operación logística implica el transporte por camión desde dicha provincia hasta Resistencia (Chaco), desde donde es transportado por el ferrocarril Belgrano Cargas hasta Palpalá. Además de la larga distancia y los costos asociados, debe destacarse el riesgo de fluctuaciones importantes del abastecimiento, ya sea por mejores precios para el raleo en la zona de origen como en la producción de incendios.⁷ La empresa complementa la producción de papeles con papeles reciclados provenientes de la región. Con respecto a los bosques nativos de pino del cerro explotados por CJ, una parte se encuentran en un proceso de regeneración -actualmente está prohibida su explotación- mientras que los bosques ubicados en áreas planas y de fácil acceso al sitio fueron sustituidos por cultivos agrícolas (De Tellería, comunicación personal, 2021).

Figura N°5. Cadena de celulosa y papel a partir de madera de Jujuy (década de 2010)



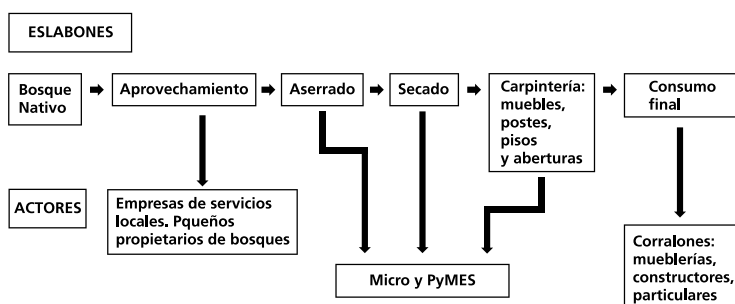
Fuente: elaboración propia a partir de información secundaria.

En 2021 Jujuy registró una superficie forestada de 14.272ha,⁸ conformada en un 78,9% por eucaliptos, casi un 13,1% de pinos y el resto por salicáceas y especies variadas. Se estima que el consumo anual de madera del sector equivale a aproximadamente 2.000 ha frente a una tasa de forestación anual de alrededor de 200ha. Se infiere que de mantenerse esta relación se dará un progresivo agotamiento del recurso, conforme se mantenga el desequilibrio entre corta y plantación.

En el plano industrial, existen tres polos foresto industriales ubicados al este y sudeste provincial, coincidiendo con la presencia de casi 1.000.000ha de bosque nativo y las forestaciones descriptas. Estos son:

Caimancito: conformado por aproximadamente 10 aserraderos pequeños y más de 100 carpinterías, dedicados principalmente al aserrado y fabricación de aberturas y muebles a partir de madera nativa (figura 6). Esta cadena se originó en la descripta originalmente por Tortorelli (1956).

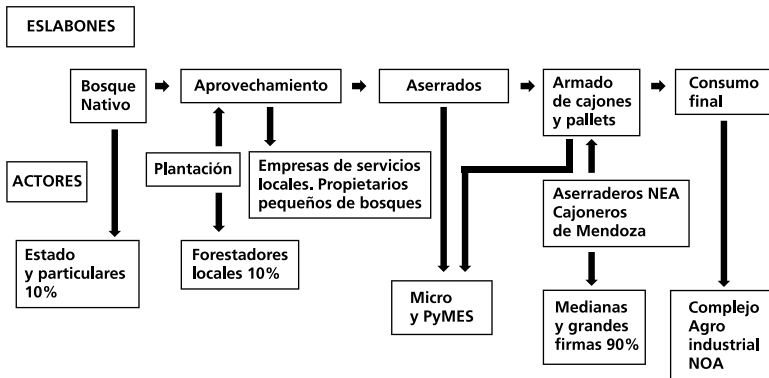
Figura N°6. Cadena de aberturas y muebles en Jujuy (década de 2010)



Fuente: Aguerre *et al.* (2018)

San Pedro y su entorno, dedicado principalmente a la fabricación de pallets y cajones para las industrias frutihortícola y azucarera. Su materia prima está compuesta por maderas de eucalipto, salicáceas, pinos y una baja proporción con madera de especies de bosque nativo de calidad inferior. También hay aserraderos de maderas nativas utilizadas por la industria de la construcción. Se destaca que esta cadena también se desprendió de la descripta originalmente por Tortorelli (1956), tal como se indicó previamente (figura 7).

Figura N°7. Cadena de envases y pallets en Jujuy (década de 2010).



Fuente: Aguerre *et al.* (2018)

El tercer polo se localiza en la zona de San Salvador de Jujuy y su área de influencia. Allí hay unas 20 empresas de mayor envergadura y grado de tecnificación, dedicadas a la producción de aberturas, pisos y muebles y la empresa Papelera del NOA, ya aludida.

Al comparar el desempeño de la cadena maderera con las cadenas de celulosa y carbón se puede apreciar el crecimiento generado por la incorporación de eslabones y productos y la desaparición de la exportación de rollizos a otras provincias, fenómeno que acontece desde la década de 1980. En términos competitivos, se presenta una debilidad ya que, como se dijo, se abastece de madera aserrada de la provincia de Corrientes para reprocessarla localmente.

Respecto de los aspectos ambientales (cuyo análisis en detalle supera al objetivo de este trabajo), en general, y aun realizando un análisis conceptual contrafáctico, propio del grado de avance de la conciencia social acerca de la importancia de los aspectos ambientales junto con los sociales y económicos como pilares del desarrollo sostenible, las fuentes bibliográficas o notas periodísticas⁹ aluden a las consecuencias negativas socio ambientales que perciben las poblaciones urbanas de la región con relación a la actividad industrial asociada a la producción de acero y celulosa (Benavidez 2012; Bergesio *et al.* 2018; Carrillo *et al.* 2019; Pérez 2019). Asimismo, se refieren a los perjuicios históricamente generados por la actividad de producción de materia prima forestal. En este sentido, las fuentes de información secundaria dan cuenta de los aprovechamientos por encima de la capacidad productiva de los bosques nativos, la intensidad de la sustitución de especies nativas por especies exóticas y/o el cambio de uso del suelo (Brown *et al.* 2002; Brown y Malizia 2004; Gasparri y Grau 2006; Sachtler 1977).

Por otra parte, la cadena de carbón prácticamente ha desaparecido de la provincia, básicamente porque gran parte de la producción provenía de Chaco, Formosa y Santiago del Estero de especies de bosque nativo y la local estaba basada en las plantaciones de eucalipto (en este caso, las plantaciones pasaron a abastecer la cadena maderera). Por último, la cadena celulósica papelera, si bien mantiene su estructura, dado el gran cambio de las fuentes de abastecimiento producido por el agotamiento del bosque nativo o por las lógicas restricciones derivadas del marco legal vigente a partir de 2007 (ley 26.331), la escasa superficie de nuevas plantaciones jóvenes (en constante reducción) y su reemplazo por rollizos de menor diámetro transportados desde Corrientes, constituye un serio factor de incertidumbre acerca de su viabilidad futura.

3. Conclusiones y recomendaciones

Los resultados obtenidos no permiten rechazar la hipótesis propuesta ya que mientras se mantuvo la intervención del Estado, tanto en la promoción de los sectores primario y secundario como en la actividad industrial, el sector forestoindustrial de Jujuy se desarrolló y expandió. No obstante, la no conformación de una cadena de valor en los términos descriptos previamente (cooperación), con activa y continua participación del sector privado (transformación química o mecánica), condujo al retroceso de la cadena productiva ante el retiro del Estado como un actor relevante, en la medida que estas políticas no fueron apropiadas por parte de los actores privados de diferente escala y ubicación en dichas cadenas. Asimismo, se puede afirmar que en la provincia de Jujuy existe un sector forestoindustrial en retroceso, tanto en términos relativos como absolutos y que una de las manifestaciones del mismo es la dependencia de sus eslabones industriales de materia prima extra regional, factor al que no es ajeno el retiro o la virtual desaparición del Estado como actor relevante, tanto en el eslabón de producción de materia prima como el industrial (AHZ y la política de promoción a la industria celu-

lógica), sin que este involucramiento sea reemplazado por actores privados de diferente escala, tal como sucede en el NEA. En las diferentes cadenas actuales se observa una virtual carencia de competitividad sistémica, producto de la ausencia de planificación estratégica. En síntesis, las cadenas sólo evolucionaron para abastecer insumos destinados a otras actividades primarias, o como producto de una intervención discontinuada por parte del Estado nacional (AHZ).

El consumo de madera, sin la correspondiente forestación o manejo del bosque nativo llevará al agotamiento del recurso leñoso, situación que aumenta progresivamente la distancia para la obtención de rollizos de bosque nativo (cada vez más lejanos) y desde el NEA para bosques cultivados. Esta situación revela la principal limitante y amenaza al sistema: un abastecimiento declinante de sus principales fuentes de aprovisionamiento: tanto Corrientes (por expansión de la industrialización local, incendios, la aspiración de radicar una planta de celulosa y los proyectos dendroenergéticos) como Mendoza (provincia que reduce continuamente su base forestal). Por el lado de los aspectos positivos, cabe señalar que el NOA en general y la provincia de Jujuy en particular, cuentan con las condiciones ecológicas y la dotación de tierras necesarias para transformarse en un polo forestoindustrial de relevancia a nivel regional (incluyendo los países limítrofes, sobre todo Bolivia), basado en el manejo sostenible de más 1.200.000ha de bosques nativos, el empleo de eucaliptos, además de los cultivados en otras regiones, y -complementariamente- pinos tropicales, dada la potencialidad de la zona para su cultivo. En todos los casos será necesaria una mejora en los paquetes tecnológicos actuales, básicamente en el plano de los recursos genéticos, el manejo forestal, la interacción con la ganadería y la incorporación de tecnología y mejores prácticas en el eslabón industrial. Adicionalmente, se debería poner mayor énfasis en el desarrollo de productos a partir de las demandas existentes y la posible articulación con la construcción de viviendas y el crecimiento que se proyecta para la dendroenergía. Finalmente, corresponde señalar que, pese a que la provincia de Jujuy no ha sido significativa en términos relativos de superficie de plantaciones forestales con relación a las de NEA, se puede afirmar que las políticas implementadas han tenido impactos altamente significativos en términos cualitativos, como modelo, experiencia y marco conceptual para repensar las políticas de promoción e intervención por parte del sector público en los diferentes eslabones que conforman el sector forestal.

¹ Posibilidad: volumen de madera que se puede extraer en forma sostenible lo largo de un año; en condiciones ideales es igual al crecimiento producido en ese período

² <https://www.crea.org.ar/mapalegal/otbn/jujuy> accesado: 30 de marzo de 2022

³ Todas las especies que se agrupan en la categoría de Coníferas producen pasta de fibra larga, que presenta una alta resistencia a la tracción a diferencia de las pastas de fibra corta.

⁴ La pasta mecánica resulta de la trituración de astillas de madera en agua mediante la acción de una muela. Luego se le aplica temperatura para eliminar parcialmente la lignina. Este compuesto reduce la calidad el papel obtenido. En el proceso químico la mayor parte de la lignina se remueve por disolución con agentes químicos mediante un proceso de cocción químico de astillas de madera a altas temperaturas y presiones. Por último, los procesos semiquímicos combinan un tratamiento químico moderado de las astillas, para solubilizar parcialmente la lignina, y un procedimiento mecánico para separar las fibras de celulosa.

⁵ Dasonomía es el conjunto de disciplinas que estudian los bosques respecto de su formación, manejo, reproducción y aprovechamiento, buscando la máxima renta del capital forestal en calidad y cantidad a perpetuidad (N. E.)

⁶ <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/suspenden-el-remate-de-un-pueblo-en-jujuy-nid462369/> accesado: 16 de marzo de 2022

⁷ <https://www.argentinaforestal.com/2022/02/23/corrientes-en-llamas-se-perdieron-40-mil-hectareas-forestadas-en-los-incendios-y-desde-la-sociedad-rural-estiman-perdidas-productivas-por-mas-de-60-mil-millones/> accesado: 16 de marzo de 2022

⁸ <https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/desarrollo-foresto-industrial/inventarios/tablero.php> accesado: 16 de marzo de 2022

⁹ <https://www.elfederal.com.ar/palpala-el-pueblo-mas-contaminado-de-nuestro-pais> accesado: 5 de agosto de 2022. <https://www.jujuydice.com.ar/noticias/jujuy-3/trabajadores-de-acero-zapla-denuncian-contaminacion-del-agua-y-deuda-salarial-47523> accesado: 5 de agosto de 2022. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-62645-2006-02-06.html/> accesado: 5 de agosto de 2022

Referencias bibliográficas

Aguerre M., Cosimi L., Acciaresi G. y Denegri G. (2018) “Competitividad sistémica de las cadenas forestoindustriales de Jujuy”. *Actas Séptimas Jornadas Forestales del NOA*. San Salvador de Jujuy, septiembre.

Aparicio, N. (2017) “Altos Hornos Zapla. Historias en torno al primer centro siderúrgico integral de Argentina”. Bergesio, L. y Golovanevsky, L. (Ed.) *Estudios del ISHiR*, 7(17), 126-129.

Barrett, W. (1969) “Adaptación de especies de *Pinus* al Norte Argentino: crecimiento a los cinco años”. *IDIA* 5 11-26

Barrett, W. (1972) “Variación de caracteres morfológicos en poblaciones naturales de *Pinus patula* Schlecht. et Cham. de México”. *IDIA* 7 9-35

Benavidez, A. (2012) “Privatización de Altos Hornos Zapla (Palpalá, Jujuy) en los ‘90: impactos y memoria social. Las transformaciones sociales desde las vivencias de los agentes.” *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Jujuy. (41):315-333. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=18529910016>

Bergesio L., Golovanevsky L. y González N. (2018) *Jujuy en su encrucijada: recorridos socio-económicos de la provincia*. San Salvador de Jujuy: AveSol Ediciones,

Bergesio, L. y Marcoleri M. (2008) “De siderúrgica a turística: Breve historia ocupacional de la ciudad de Palpalá (Jujuy-Argentina)”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, n° 4 2008. Memoria Académica. UNLP Disponible en: https://memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4346/pr.4346.pdf

Bernasconi, M. (2019) “La industria jujeña antes de 1930: Entre el modelo agroexportador y el proyecto industrializador del radicalismo local.” *H-Industri@UBA* Facultad de Ciencias Económicas. Disponible en <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/120990>

Boto, M. (2012) “Altos Hornos Zapla y el Plan Siderúrgico Nacional (PSN) en el contexto de la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) 1947-1976” *Cuadernos de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de Jujuy (S.I), 35-49 julio. Disponible en: <http://revista.fhycs.unju.edu.ar/revistacuadernos/index.php/cuadernos/article/view/26/59>

Brown, A. y Malizia, L. (2004). “Las Selvas Pedemontanas de las Yungas: en el umbral de la extinción”. *Revista Ciencia Hoy*, 14: 52-63

Brown, A., Grau, A.; Lomáscolo, T. y Gasparri, N. (2002) “Una estrategia de conservación para las Selvas subtropicales de montaña (Yungas) de Argentina”. *Revista Ecotropicos*. 15(2), 147-159

Bru, F. (2020) “Palpalá. Crónicas de arrabio”. Disponible en: https://issuu.com/miravok/docs/cronicas_arrabio_copiaiiii accesado: 15 de febrero 2022

Carrillo, I., Lóndero, M. y Matas, A. (2009) “El sector industrial en Jujuy: Un análisis desde la teoría de la localización y la problemática del medio ambiente”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (5):101-124. Disponible en: https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.4522/pr.4522.pdf

Carrillo, I., Lóndero, M., Matas, A. (2009) “El sector industrial en Jujuy: un análisis desde la teoría de la localización y la problemática del medio ambiente”. *Revista de estudios regionales y mercado de trabajo*, (5), 101-124. FHCE-UNLP Disponible en: <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/library?a=d&c=arti&d=Jpr4522>

Chidiak, M. y Bercovich N. (1995) *Desarrollo y crisis de la Industria del papel en Argentina*. Documento LC/R 1492. CEPAL. Buenos Aires. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/30373/S9501064_es.pdf

Denegri, G., Aguerre, M., y Acciaresi, G. (2016) “Caracterización del complejo productivo de la madera de la provincia de Córdoba, Argentina: factores que dificultan su competitividad”. *Cuadernos Geográficos*, 55, 239-256. Disponible en: <http://revista-seug.ugr.es/index.php/cuadgeo/article/view/2951/4760>

Domínguez, A. (2010) “El General Savio y el desarrollo siderúrgico e industrial de la República Argentina”. *Anales de la Academia Nacional de Ingeniería*, Tomo VI. Buenos Aires. Disponible en: <https://docplayer.es/23728696-El-general-savio-y-el-desarrollo-siderurgico-e-industrial-de-la-republica-argentina-ing-aristides-bryan-dominguez-academico-de-numero.html>

Falivene, G. y Dal Bosco, H. (2018) “El Estado peronista. Los planes quinquenales del peronismo: la primera experiencia argentina de planificación integral” José C. Paz, Edunpaz. Disponible en https://www.unpaz.edu.ar/sites/default/files/2019-02/15-Manuscrito%20de%20libro-59-1-10-20181115-comprimido_reduce.pdf

Fernández Distel, A (2019) “La Tentación del Hierro y el Establecimiento Zapla. Salta”. Disponible en https://www.academia.edu/39959813/La_Tentacion_del_Hierro?auto=download accesado: 22 de marzo de 2022

García Bossio, H. (2008) “Génesis del estado desarrollista latinoamericano: el pensamiento y la praxis política de Helio Jaguaribe (Brasil) y de Rogelio Frigerio (Argentina)”. *Documento de trabajo* No. 23 del Departamento de Economía Universidad Católica Argentina. Disponible en: <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/2219>

Garrasino, L. (1969) “Panorama Forestal Argentino”. En D. Cozzo (Ed) *Actas del primer Congreso Forestal Argentino* (pp 441-462), Buenos Aires, Argentina

Gasparri, N. y Grau, H. (2006) “Patrones regionales de deforestación en el Subtrópico argentino y su contexto ecológico y socioeconómico”. Pp. 442-446 en

Giuliani, E., Pietrobelli, C. y Rbellotti R. (2005) “Upgrading in Global Value Chains: Lessons from Latin American Clusters”. *World Development*, 33 (4), 549-573.

Golovanevsky, L. (2013) “Jujuy: economía y sociedad en una mirada de Larga duración”. *Voces en el Fénix*, UBA Facultad de Ciencias Económicas, Plan Fénix Disponible en <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/27893>

Gomes de Castro, A.M., Valle-Lima S. y Pedroso C. (2002) “Cadena productiva: Marco conceptual para apoyar la prospección tecnológica”. *Revista Espacios*. 23(2) Recuperado de <http://www.revistaespacios.com/a02v23n02/02230211.html>

Holmlund, M. y Fulton, M. (1999) “Networking for success: Strategic alliances” Agriculture, Centre for the Study of Cooperatives, University of Saskatchewan.

Isaza, J. (2008) “Cadenas productivas. Enfoques y precisiones conceptuales”. *Sotavento MBA*, (11), 8-25.

Kabat, M. (2013) “La Corporación para la Promoción del Intercambio y las exportaciones no tradicionales, 1941-1946”. *Revista de Historia Americana y Argentina*, 48(2), 71-105.

Marcelo, J. (2012). “Aproximación al debate sobre los Términos de Intercambio y futuros interrogantes”. *Entrelíneas de la Política Económica*. N° 33 - Año 6

Mármol, L. (1978) “Tratamiento del bosque natural e introducción del bosque de cultivo en el distrito oranense de la selva tucumano-boliviana”. *Actas del Congreso Forestal Argentino*. Tigre, Buenos Aires (Argentina). 25-30.

Martijena, A. (1959) “El porvenir de nuestra siderurgia”. *Revista de la Universidad Nacional de La Plata*.

Merenson, C., Menéndez, J. y SM, L. (2005) Primer inventario nacional de bosques nativos. *Proyecto de Bosques Nativos y Áreas Protegidas, Préstamo BIRF 4085-AR. 1998-2005*. República Argentina Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/primer_inventario_nacional_-_informe_nacional_1.pdf

Orozco, L. (2004) “Semana científica 2004. Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza”. En: “*Cadenas Productivas y Cadenas de Valor*”, Emmanuel Altamirano S., Robles Zepeda S, y Soto Ceja E., Revista Educate Conciencia, Volumen 10, No. 11., ISSN: 2007-6347, Tepic, Nayarit. México 6-12

Ortiz, G (2015) “Caracterización y perspectivas de la forestoindustria en la provincia de Jujuy”. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Unidad para el Cambio Rural. Disponible en: https://www.magyp.gob.ar/sitio/areas/proyectos_forestales/_Documentos/JujuyFINALBAJA.pdf último acceso: 28 de noviembre de 2021

Pérez, J. (2019) “Problemática Ambiental de Palpalá”. *Cuadernos De Ingeniería*, (2), 68-83. Recuperado a partir de <https://revistas.ucasal.edu.ar/index.php/CI/article/view/188>

Picabea, F y Thomas, H. (2011) “Política económica y producción de tecnología en la segunda presidencia peronista. Análisis de la trayectoria socio-técnica de la motocicleta Puma (1952-1955)”. *Redes*, 17 (32), 65-93. Disponible en: <https://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/363>

Porta F y Baruj G. (2019) “Lineamientos Estratégicos para la Política de CTI Jujuy”. Informe Final. Disponible en https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/lineamientos_estrategicos_para_la_politica_de_cti_-_jujuy.pdf.

Rougier, M. y Odisio, J. (2019) “El “canto de cisne” de la industrialización argentina. Desempeño y alternativas en la etapa final de la ISI”. *Revista de Estudios Sociales* 68. Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de los Andes. Colombia. Disponible en: <https://journals.openedition.org/revestudsoc/31604>

Sachtler, M. (1977) *Inventario y Desarrollo Forestal del Noroeste Argentino. Reconocimiento Forestal de la Región del Noroeste*. PNUD. FAO. Informe Técnico 1. Roma, Italia

Sampieri, R. (2018) *Metodología de la investigación: las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw Hill. México.

Scheinkman L. y Odisio J. (2021) “El despliegue de la industria (1870-1929)”, En *La industria argentina en su tercer siglo. Una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Rougier M. (coord.). Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación pp 79-142. Disponible en: http://cedinpe.unsam.edu.ar/sites/default/files/pdfs/la_industria_argentina_en_su_tercer_siglo_-_version_digital_11.pdf

Sikkink, K. (2009) “*El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*”. Buenos Aires, Siglo Veintiuno.

Tortorelli, L. (1956) *Bosques y Maderas Argentinas*. Buenos Aires, Acme.

Vargas, A., Bergesio, L. y Castillo F. (2010) “Hacerlo todo de la nada (y, después, deshacerlo). La Siderúrgica Altos Hornos Zapla, la ciudad y la prensa en dos momentos de la Historia Argentina”. En: *Actas del X Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación* Ponencias. Pontificia Universidad Javeriana y Asociación Latinoamericana de Investigadores de la Comunicación. Bogotá, Colombia.

Cómo citar este artículo:

Aguerre Martín, Gustavo Acciaresi, Gerardo Andrés Denegri (2022) “Políticas estatales de promoción del sector forestal: el caso de Jujuy (Argentina)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N°23: 87-110

El rol del COFECYT en la federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina

The role of COFECYT in the federalization of science and technology in Argentina.

Ana Clara Carro

CONICET - Instituto de Estudios en Ciencia, Tecnología Cultura y Desarrollo, Universidad Nacional de Río Negro
anacarro@gmail.com

Resumen

El presente artículo describe y analiza el proceso de federalización de la ciencia y la tecnología llevado adelante desde el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT). Se define a la federalización como el proceso de descentralizar decisiones y desconcentrar recursos. Para el primer aspecto se analizan los cambios acontecidos en la estructura y procedimientos para la toma de decisiones; para el segundo se realiza un análisis de estadísticas descriptivas de los proyectos financiados en las diferentes convocatorias. Así, por un lado, se observó que, desde su origen el COFECYT se orientó a la solución de problemas socio-productivos, promoviendo el diálogo de actores en territorio, un aspecto alineado con los procesos de federalización. Por otro lado, la decisión de distribuir la misma cantidad de recursos a cada provincia, si bien habilitó la toma de decisiones en cada territorio, aadeuda la discusión y elección de criterios verdaderamente equitativos para la desconcentración de recursos.

Fecha de recepción:

11.12.21

Fecha de aceptación:

15.7.22

Palabras clave: federalización - descentralización - desconcentración - innovación - Consejo Federal de Ciencia y Tecnología

Abstract

This article describes and analyzes the process of federalization of science and technology carried out by the Federal Council of Science and Technology (COFECYT). Federalization is defined as the process of decentralizing decisions and deconcentrating resources. Accordingly we focus on changes in both COFECYT's structure and decision-making process as well on descriptive statistics of research projects funded in calls for proposals. From its origin on, COFECYT was oriented to socio-productive problems, enabling the dialogue of actors in the territory, an aspect aligned with federalization processes, while the funding policy of distribution of the same amount of resources to each province, notwithstanding its impact on subnational effective decision-making processes, is still waiting for a discussion of truly equitable criteria for the distribution of resources.

Keywords: *federalization - decentralization - resource allocation - innovation - Federal Council of Science and Technology*

Introducción¹

El federalismo y, más aún, el proceso de federalizar se presentan como conceptos abstractos y difusos, difíciles de definir y ejecutar. Aunque en Argentina la federalización de la ciencia y la tecnología (CyT) en la última década aparece como un objetivo en los discursos de hacedores de política, gestores o investigadores, no existe un diagnóstico común o consenso sobre el cual construir ese proceso (Niembro 2020a). A esto se suma el hecho que los países latinoamericanos tienen la peor distribución del ingreso del mundo y, pese a la mejora distributiva de comienzos del siglo XXI, el nivel promedio de desigualdad sigue siendo peor que el de 1980 (Bértola y Ocampo 2013).

Argentina se caracteriza por poseer una elevada disparidad socioeconómica regional. Los factores que la explican obedecen a múltiples causas, muchas de ellas de larga data “y algunas evidencias observables reflejan problemas sociales y culturales más complejos” (Gatto 2013). Entre los factores que contribuyen a la desigualdad interprovincial están las capacidades productivas y la distribución poblacional. Solo cuatro provincias (Buenos Aires,

Córdoba, Santa Fe y Mendoza) junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) generan poco más del 70% del PBI, mientras que otras ocho (Corrientes, Formosa, La Rioja, San Luis, Santiago del Estero, Jujuy, San Juan y Tierra del Fuego) no llegan a producir el 7% (Fernández 2013). Con respecto a la distribución demográfica, el 60% de la población se concentra en la CABA y en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. Le siguen Mendoza y Tucumán, y luego Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Misiones y Salta, con aproximadamente un millón de habitantes cada una (Asensio 2012).

Si bien existe una matriz de factores que inciden en el desarrollo económico y social de un territorio, en la actual sociedad del conocimiento la CyT se convierte en una componente clave para el diseño y ejecución de políticas públicas orientadas a ese objetivo (Boisier 2004; Lugones y Britto 2019). El complejo científico-universitario y de innovación de Argentina fue configurando cambios estructurales con fuertes asimetrías (Bekerman 2018; Niembro 2017, 2020b), por lo que resulta relevante conocer las características del proceso histórico y la situación actual de nuestro federalismo. En este sentido, el Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT) es un actor relevante en la discusión y construcción del federalismo, en tanto se encarga de la promoción de un desarrollo armónico de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en el país y promueve proyectos con fuerte articulación entre el sector científico-tecnológico y los sectores sociales y productivos. Lamentablemente, este Consejo ha sido escasamente abordado en la bibliografía. En este marco, el presente trabajo tiene como objetivo principal describir y analizar la trayectoria institucional del COFECYT, focalizándose en los procesos de descentralización de decisiones, desconcentración de recursos y el diálogo o correlación entre ambos aspectos.

Luego de esta introducción, el trabajo se desarrolla en cuatro secciones. La siguiente sección presenta el marco teórico-conceptual, que incluye la definición de federalización y un marco metodológico. La tercera sección presenta algunos antecedentes institucionales o normativos en materia de federalización de la CyT sucedidos dentro del período 1989-1997. La cuarta analiza el periodo fundacional del COFECYT (1997-2003) y las decisiones y distribución de recursos en otros tres periodos (2004-2015, 2016-2019 y 2019-2020). Finalmente, la quinta sección presenta algunas discusiones, reflexiones y propuestas de trabajo a futuro.

Marco teórico-conceptual: descentralización y desconcentración

De acuerdo con el Artículo 1 de la Constitución Nacional, la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Las dos primeras son una forma de gobierno mientras que el federalismo es una forma de Estado, pero todas convergen en la finalidad de asegurar la libertad y los derechos de las personas, limitando el poder (Bazán 2013; Hernández 2016). En particular, el federalismo supone un vínculo entre el poder y

el territorio el cual aquel (en principio) se descentraliza políticamente (Granato 2015). Para Víctor Bazán (2013:42), el federalismo argentino es una combinación de dos fuerzas: una centrípeta y otra centrífuga. La primera, aplicada desde la periferia al centro, construye un Estado Nacional único y soberano. La segunda, opuesta a la primera, implica una descentralización y comprende una pluralidad de provincias que son autónomas. Es decir, el federalismo comprende tanto el principio de participación como de autonomía.

En Argentina la descentralización coexiste con la concentración de recursos (desigualdad interprovincial) y la autonomía política provincial con diferentes grados de subordinación financiera. En este escenario, la desconcentración de recursos es un tema tan central como sensible. De acuerdo a algunos análisis doctrinarios constitucionales, el sistema de distribución de recursos se debe sustentar en los principios de concertación (pacto federal), solidaridad, equidad (ambos términos difíciles de asir, pues requieren decisiones políticas no arbitrarias sino basadas en los principios señalados), automaticidad (evitar el bloqueo como presión política) y funcionalidad (no transferir competencias o servicios sin la consecuente reasignación de recursos y aprobación de la jurisdicción) (Gelli 2004, Granato 2015; Hernández 2016).

La complejidad de descentralizar la toma de decisiones y la de establecer criterios basados en múltiples valores para distribuir recursos teniendo en cuenta los principios constitucionales son las problemáticas a las que se enfrenta toda institución cuya función implique el diseño de políticas federal(izant)es. Es en esta línea que definiremos la federalización de la CyT como el proceso de ir habilitando en cada territorio la toma de decisiones con recursos disponibles afectados a esa finalidad. Dicho de otra forma, y en línea con las definiciones y discusiones realizadas por Andrés Niembro (2020a) para el campo de la CyT, lo definiremos como un proceso con dos aspectos clave: descentralizar decisiones y desconcentrar recursos.

En términos generales, el presente trabajo de investigación es un estudio de caso descriptivo, que detalla cronológicamente una serie de acontecimientos relacionados entre sí (Baruj *et al.* 2018). De acuerdo a lo que se explicita en los objetivos, el foco del análisis se encuentra en el proceso de federalización de la CyT llevado adelante desde el COFECYT, y entendido éste como la descentralización de decisiones y desconcentración de recursos. Para el primer aspecto, se analizan los cambios acontecidos en la estructura y procedimientos para la toma de decisiones del COFECYT desde su origen hasta la actualidad y, para el segundo, se realiza un análisis de estadísticas descriptivas con los datos de los proyectos financiados mediante las convocatorias del Consejo.

A su vez, el análisis de las políticas públicas diseñadas y ejecutadas desde el COFECYT se realiza resaltando la relevancia de definir las en su contexto, de acuerdo a Oszlak y O'Donnell (1995). Es decir, se analizan las acciones y omisiones realizadas desde el

COFECYT en cada momento histórico atendiendo al contexto particular y los antecedentes en el tema. Así, la periodización bajo la cual se analizan la descentralización y desconcentración coincide con la de los sucesivos gobiernos nacionales.

Por último, cabe destacar que la información y resultados se obtuvieron de diversas fuentes. Se utilizaron normas, leyes, reglamentaciones, presupuestos anuales, informes de gestión y resoluciones de asignación de proyectos beneficiados. Asimismo, aunque muy escasas, se utilizaron fuentes bibliográficas de otros autores. Si bien se encuentran análisis enfocados al federalismo del complejo científico-tecnológico nacional o al rol de otras instituciones en la federalización de la CyT (González 2017; Niembro 2020c), es particularmente escasa la referencia al COFECYT (Mallo y Palma s/f). Para complementar la información, se realizaron 4 entrevistas en profundidad a actores clave: funcionarios pasados y actuales del COFECYT, secretarios o abogados en COFECYT y funcionarios del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (MINCIT).

Antecedentes institucionales en la federalización de la CyT (1989-1997)

En 1989, la crisis económica, social y política adelantó unos meses la asunción presidencial de Carlos Menem, quien inició una profunda reforma del Estado. Se buscó con ella que el Estado abandonara su rol principal en el desarrollo de la economía, mediante la descentralización de responsabilidades de gestión a los gobiernos subnacionales, la privatización de servicios públicos, la desregulación de la actividad socioeconómica y la tercerización de servicios (Oszlak 1999). Al igual que otras funciones, la de CyT fue fuertemente desfinanciada. La vinculación y transferencia de tecnología entre el sistema público de investigación y las empresas privadas se constituyó en un problema central de las políticas de ciencia, tecnología e investigación (CTI), promoviéndose el autofinanciamiento de los organismos de CyT mediante la promoción de estas funciones. Esto profundizó el reemplazo de un modelo lineal basado en la oferta de capacidades y tecnologías hacia otro modelo lineal basado en la demanda, orientando la I+D de las instituciones públicas a las demandas tecnológicas del mercado (Rivas et al. 2014).

La Secretaría de Ciencia y Técnica (SECYT), que formaba parte del Ministerio de Educación, fue transferida al área de Presidencia de la Nación y se designó a su cargo a Raúl Matera. Su primera resolución (1/89) fue, precisamente, la creación de un Consejo Federal Asesor (COFEA) con la finalidad de asesorar al Secretario en “la planificación y coordinación de políticas federales y de regionalización tendientes al desarrollo de la ciencia y la tecnología en las provincias y territorios del país”. Dentro del programa de 26 medidas presentado por Matera, la décima tenía el propósito “de armonizar las acciones regionales y nacionales, dentro de un sano espíritu de justa y equilibrada participación federalista” (Matera 1992: 3), lo que justificaba en su preocupación por “el problema de las dos argentinas”: una con los niveles de vida de naciones ricas y

otra, “sumida en el subdesarrollo y la marginación” (Matera 1992: 23-24). En efecto, en materia de financiamiento de CyT, las provincias de Santa Fe, Córdoba, Mendoza, Buenos Aires y la CABA recibían aproximadamente el 80% de los recursos del área, algo que no ha cambiado sustancialmente hasta la actualidad (MINCYT 2017).

Con la creación del COFEA, los representantes de las provincias y, posteriormente, las Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) podían presentar proyectos de investigación y desarrollo (I+D) para su financiamiento, junto con una pre-evaluación. El proyecto era evaluado inicialmente en sus aspectos técnico-administrativos y, posteriormente, en términos académicos. Con estas evaluaciones, un comité confeccionaba un orden de mérito; en Asamblea, los representantes de las provincias decidían cómo repartir los montos hasta completar el cupo asignado por la SECYT (resolución SECYT 1/89). Cabe destacar, además, que los montos se asignaban de acuerdo a la complejidad del proyecto, lo que requería, a su vez, mayor experiencia científico-tecnológica de la persona que dirigía el proyecto. Con estas características, los proyectos más beneficiados durante esta etapa resultaron los de mayor impacto o más maduros tecnológicamente, por lo que no todas las provincias accedieron a subsidios (H. De Vido, comunicación personal, 11/02/2021).

En términos generales, varios autores coinciden en que el periodo de Matera en la SECYT fue un “período oscuro” en el que se restituyeron en posiciones jerárquicas a investigadores que habían estado ligados a la persecución o intervenciones en la época de la dictadura, o lo definen como una “contrarreforma” frente a algunos cambios de la década de 1980 (Del Bello 2007) o reacción del “tradicionalismo de derechas” (Albornoz y Gordon 2011:16; Aristimuño y Aguiar 2015). La relación de la CyT con la producción se concebía nuevamente dentro de una lógica lineal de oferta, por lo que se puso un particular énfasis en el fortalecimiento del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y los sectores conservadores de la academia recuperaron un rol rector en la política de CyT (Aristimuño 2017). Dentro de este esquema quedaba poco protagonismo al COFEA para el diseño de políticas y programas.

Otro antecedente en materia de descentralización de la CyT es la ley 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica aprobada en 1990. Esta norma se propuso impulsar la cooperación entre empresas y centros de investigación; creó una novedad institucional: la UVT, perteneciente al derecho privado, que debía funcionar como interfaz legal y administrativa. La autoridad de aplicación de esta ley eran los organismos de CyT provinciales que debían constituir un Consejo Consultivo para establecer líneas de trabajo y evaluar proyectos con criterios propios de acuerdo a las prioridades regionales (artículos 21 y 22). Así, la autoridad de aplicación provincial era quien evaluaba y aprobaba los proyectos de vinculación tecnológica que se ejecutaban en su territorio. Varios autores y gestores reconocen el criterio federalista de esta ley pero identifican dificultades de las provincias para aplicar los recursos de acuerdo

a sus objetivos y para establecer mecanismos de control y seguimiento de los fondos (Chudnovsky y López 1996; Gómez 2020; Velazco 2020a, 2020b).

A mediados de los años noventa se inició una etapa de modernización ajustada a las ideas de la época: competencia, transparencia e innovación y una “cultura burocrática” que procuraba administrar y organizar la ciencia para disponerla al servicio de la política (Aguilar, Aristimuño y Magrini 2015). Con estas lógicas, se estableció un nuevo decreto reglamentario de la ley 23.877 (decreto 1331/96) y nuevos criterios para el manejo de fondos por las provincias. Se creó el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Tecnológico para administrar los fondos de la ley contra presentación de documentación sobre beneficios efectivamente otorgados.² Es decir, las provincias dejaron de contar con el dinero en sus arcas y éste era girado una vez presentada la documentación que comprobaba el gasto dentro de la finalidad de CyT. El principal argumento para esta centralización era que las provincias utilizaban los recursos de la ley para otros fines.

En materia de distribución de recursos, el artículo 19 de la ley 23.877 habilitaba la participación del 75% de los fondos a las provincias y se utilizó como guía la ley de coparticipación vigente (ley 23.548 de 1988). Sin embargo, los fondos afectados a esta ley fueron disminuyendo y, con ello, la cantidad de dinero que se coparticipaba. Mientras se participaron 20 millones de pesos en cada año entre 1991 y 1993,³ este monto disminuyó a 15 millones en 1994, a 8 millones en 1995 y a sólo 4 millones en 1997, en el año 1996 no figura asignación específica en la ley de presupuesto anual (Gómez 2020a:101).⁴

La firma de un acuerdo de crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en marzo 1994 implicó la creación de nuevos programas, particularmente orientados a la tecnificación, innovación y vinculación tecnológica. Con las novedades institucionales y programáticas, ese mismo año el decreto presidencial 1797 reorganizó la estructura de la SECYT, creando el Programa Federal de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (PROFEACYT). Este programa incluía el COFEACYT, que reemplazaba al COFEA con las mismas funciones (capítulo II del anexo II del decreto 1797) y la Dirección Nacional de Vinculación y Transferencia Tecnológica, con las responsabilidades y acciones fijadas previamente por el decreto 1459/91 (que organizaba a la SECYT y otorgaba a esta dirección las funciones de la ley 23.877). El decreto reconocía que los delegados de la COFEA eran delegaciones del ámbito nacional en las provincias y proponía que, en el COFEACYT, los delegados sean considerados “plenos de sus respectivas provincias; las que, por su parte, deberán asumir el compromiso de institucionalizar los ámbitos de ciencia y tecnología con el rango que requiere su gestión”.

En el año 1996, en el marco de la renegociación del acuerdo con el BID y con la creación de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCYT) (decreto 1660/96), se modificó nuevamente el panorama institucional y los mecanis-

mos de financiamiento de la investigación (Aristimuño, 2017). El Fondo Tecnológico (FONTAR), dirigido a estimular la conducta innovativa en el sector privado, incluyó el fondo de la ley 23.877 y, para el presupuesto 1998, sólo se asignaron los 20 millones de pesos correspondientes a crédito fiscal. Así, la asignación de los fondos coparticipables de la ley 23.877 quedaba formalmente a cargo de una autoridad nacional (González, 2017) y la ANPCYT se convertía en el principal organismo financiador de la CyT, combinando la promoción de la investigación científica y la innovación empresarial (Del Bello 2014; Carro y Lugones 2019). Cabe señalar que se trataba (y se trata aún hoy) de un organismo fuertemente centralizado. El análisis de los primeros años del FONTAR (1995-2001) muestra que, al tratarse de un modelo orientado a la demanda, “la distribución geográfica de las firmas beneficiadas replica la concentración de la actividad industrial en el área de Buenos Aires y alrededores” (Yoguel *et al.* 2007:33).

El rol del COFECYT en la federalización ***Origen y primeros años del COFECYT (1997-2003)***

En el contexto de una segunda reforma del Estado realizada durante el gobierno de Carlos Menem, las posibilidades de financiamiento desde el tesoro nacional eran limitadas, con lo cual los organismos internacionales de crédito se volvían casi una necesidad para el diseño de políticas públicas del Estado Nacional (Aristimuño y Aguiar, 2015; Carro y Lugones, 2019). Hubo un impulso a las ideas que relacionaban a la CyT con el desarrollo económico y social, profundizando un modelo que puso a disposición los recursos públicos del sector de CyT para asegurar la competitividad de las empresas privadas del país.

El COFECYT se creó en 1997 mediante decreto 1113 en el ámbito de la SECYT, principalmente, con la función de diseñar políticas que tiendan al desarrollo equilibrado y la descentralización en el nivel de ejecución. A diferencia del COFEA, la norma no expresa entre sus funciones la vinculación con otros ámbitos, ni el relevamiento de capacidades o intervención en jurisdicciones, sino que describe un órgano con la misión de concertar y coordinar las acciones de la Nación, las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

Esta norma establece como órganos del Consejo: a) una Asamblea, como órgano superior, integrada por el Secretario de CyT, quien la preside, y por un representante de cada Provincia y del Gobierno de la CABA; y b) un Comité Ejecutivo, presidido por el Director Nacional de Coordinación Institucional de la SECYT e integrado por seis miembros, elegidos por la Asamblea, entre funcionarios provinciales con competencia institucional en CyT, de modo tal de asegurar la representación de las distintas regiones del país, con la finalidad de efectuar estudios y acciones que le encomiende la Asamblea y elaborar propuestas para someter a su consideración.

Las regiones se establecieron de la siguiente manera:

Centro (CEN): Córdoba y Santa Fe.
Metropolitana (MTR): Buenos Aires y Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Noreste (NEA): Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa y Misiones.
Noroeste (NOA): Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja.
Cuyo (CUY): Mendoza, San Juan y San Luis.
Patagonia (PTG): Chubut, La Pampa, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

Las erogaciones que derivaran de las actividades desarrolladas por el COFECYT serían asumidas por las partes, es decir la SECYT y el Poder Ejecutivo de cada provincia o el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

A comienzos del presente siglo las políticas de CTI enfatizaron explícitamente la necesidad de consolidar un Sistema Nacional de Innovación (Rivas *et al.*, 2014), lo que en 2001, durante el gobierno de Fernando de la Rúa, promovió la sanción de una nueva ley de Ciencia, Tecnología e Innovación (ley 25.467). El principal objetivo fue ordenar el conjunto de legislaciones y reglamentaciones que regían al sector más que generar un impacto concreto sobre los actores públicos y privados del sistema. Así, el artículo 10 de esta ley crea el Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación utilizando el mismo acrónimo, COFECYT, con funciones específicas alineadas al propósito de “promover un desarrollo armónico de las actividades científicas, tecnológicas e innovadoras en todo el país” y a la promoción y constitución de Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CRECYT). Estos últimos están conformados por universidades, organismos de CyT de la región y cámaras y otras entidades privadas, para garantizar espacios de diálogo y articular propuestas contemplando las problemáticas locales. La diferencia principal entre el COFECYT creado en 1997 y el de 2001 radica en que, a partir de la ley 25.467, junto con el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología y la Comisión Asesora para el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, tienen las funciones de asistir al Gabinete Científico y Tecnológico (GACTEC) para: a) establecer las políticas nacionales, bajo la forma de un Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; b) proponer el presupuesto anual de ingresos y gastos de la función Ciencia y Tecnología; y c) evaluar la ejecución del Plan y su grado de cumplimiento. La ley establece, además, la designación de un Coordinador Ejecutivo, quien, entre otras responsabilidades, será miembro asesor y asistente ante el GACTEC.

Para algunos actores involucrados en el diseño y puesta en marcha de la ley 23.877, con la creación del COFECYT los recursos que deberían haberse asignado de acuerdo a esa ley

fueron centralizados y destinados a este programa. Con ello, se perdieron las operatorias que habían comenzado a diseñarse a nivel provincial (Velazco 2020b; Gómez 2020b).

Los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003–2015)

Luego de la crisis económica y política de 2001–2002, el gobierno de Néstor Kirchner inauguró un período de crecimiento económico, con el consecuente aumento de recursos para el presupuesto anual de la Administración Pública Nacional. El Ministerio de Educación se estructuró con una Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. No se observaron cambios en los instrumentos de política (programas, subsidios) ni en la estructura organizacional-institucional del área de CyT, que mantuvo la configuración planteada desde mediados de los años 90. Tampoco hubo un salto inmediato del presupuesto del área de CyT pero se observó un aumento sostenido que fue relevante en tanto implicaba una reversión de las políticas contractivas previas. La inversión en actividades científico-tecnológicas y en investigación y desarrollo comenzó a recuperarse a partir de 2004 (Unzué y Eliozzi, 2017). Asimismo, se puso énfasis en las políticas sectoriales para el desarrollo industrial y cobraron relevancia los esfuerzos de planificación a mediano y largo plazo (Lavarello y Sarabia, 2015).

Al frente del Comité Ejecutivo del COFECYT se designó a Hugo De Vido como Coordinador. Los primeros meses de trabajo se orientaron a realizar un diagnóstico y establecer necesidades para el corto plazo, identificándose un Consejo desarticulado, con poca inserción en las decisiones políticas y escasa representación del área CyT en las provincias. Se decidió, entonces, completar la gestión del Programa de Fortalecimiento Institucional, que se había iniciado en 2001, con un monto fijo por provincia. Este Programa había establecido tres ejes de trabajo: “i) profundización de la institucionalización y consolidación del sistema de Ciencia y Tecnología provincial, ii) atención de otras cuestiones prioritarias del área de la gestión para la que no fueron suficientes los fondos previos o los existentes y iii) capacitación de recursos humanos para la gestión pública” (Mallo y Palma, s/f:4). Los resultados y diagnósticos derivados de los Proyectos de Fortalecimiento Institucional permitieron diseñar y lanzar, en 2004, los Proyectos Federales de Innovación Productiva (PFIP).

Hasta ese momento, los recursos del área de CyT se continuaban distribuyendo de manera muy desequilibrada y las provincias centrales recibían el mayor financiamiento. Mientras Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza recibían el 75% del presupuesto nacional destinado a CyT, La Rioja, Formosa y Santa Cruz eran las más desfavorecidas (SECYT, 2003; COFECYT, 2011). También es ilustrativo observar la concentración de instituciones de CyT y UVT creadas por ley 23.877. En el año 2007, de los 128 institutos de CONICET que se encontraban fuera de CABA, con los que se conformaron los Centros Científicos Tecnológicos por el decreto 310/07,⁵ 99 se encontraban en Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, representando el 77% del total. Ese mismo año se contabilizaba un

total de 257 UVT, de las cuales 158, más del 60%, se encontraban en CABA, provincia de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe (González, 2017). Con estos recursos de CyT, sumados a la desigual distribución de capacidades productivas, los instrumentos de financiamiento existentes, tanto los diseñados desde el Fondo Nacional para la Investigación en CyT (FONCYT) para investigación científica como por el FONTAR para la vinculación tecnológica, eran de más difícil acceso a las provincias menos desarrolladas en el campo científico o tecnológico, como también lo era el tipo de proyectos que podían financiarse, pensados desde Buenos Aires y no a partir de las realidades propias de cada provincia.

Un cambio a destacar en materia de financiamiento de COFECYT se relaciona con la dirección y propósito de los proyectos. Los proyectos elegibles debían contribuir a la incorporación de tecnología y promover la cultura innovadora, con resultados que recaen en la sociedad o en el sector productivo. No se perseguía la excelencia académico-científica sino que el proyecto fuera capaz de generar impacto económico-social y, por esto mismo, podían ser dirigidos por alguien externo al sector de CyT. Antes, para admitir los proyectos hacían falta tres doctores y el monto que se asignaba a los proyectos dependía de la experiencia científico-tecnológica de la persona que dirigía el proyecto, lo que profundizaba la concentración de recursos en Buenos Aires y las provincias de la región centro (resolución SECYT 1/89; H. De Vido, comunicación personal, 11/02/2021).

Con la creación de la línea de financiamiento para los PFI, la Asamblea tomó la decisión de asignar la misma cantidad de recursos para cada provincia y la CABA (COFECYT, 2011:10). Sobre este criterio, Lino Barañao, el entonces Ministro del MINCYT, se referiría al “armado de un sistema equitativo de distribución de fondos en las provincias, pero que implica una contraparte de los gobiernos provinciales” (COFECYT, 2011:8). Sin embargo, no se menciona ninguna incapacidad de coordinar otra forma verdaderamente equitativa de distribución, por ejemplo, regida por alguno/s de los indicadores mencionados que reflejan el grado de concentración de los recursos y fondos de CyT. Cabe señalar, además, que este criterio, de otorgar la misma cantidad de recursos a cada territorio, se contrapone con la ley de coparticipación federal vigente (ley 23548 de “Coparticipación Federal de Recursos Fiscales”) y los pactos fiscales o con los antecedentes normativos de distribución de recursos para el sector CyT, como la ley 23.877 referida previamente.

El Coordinador, Hugo De Vido, recuerda una nota en un diario de Córdoba en que se denunciaban los supuestos recortes económicos que sufriría esa provincia en materia de CyT a partir de esa decisión distributiva (H. De Vido, comunicación personal, 11/02/2021). Más allá de las tensiones que esta decisión evidenciaba, cabe destacar la brecha de implementación a la que se enfrentaban, toda vez que estos financiamientos requerían aportes de contraparte y podían verse modificados por falta de recursos económicos en las jurisdicciones. Lo anterior no es trivial, dado que los esfuerzos presupuestarios que pueden realizar las provincias en materia de CYT están fuertemente

limitados por otras funciones: salud, educación básica, seguridad y justicia, entre otras. Salvo muy pocas excepciones, el presupuesto asignado por las provincias a la función CyT ha sido históricamente marginal (Niembro, 2019:32).

Otra característica de los PFIP es que, al tener por objetivo general dar solución a problemas sociales y productivos concretos de alcance municipal, provincial o regional, esos problemas debían ser identificados como prioritarios por las autoridades provinciales en Ciencia y Tecnología acreditadas ante el COFECYT. De hecho, los proyectos debían ser presentados y calificados por la provincia interesada. La admisión, sin embargo, era realizada por una comisión de evaluación (con posibilidad de solicitar evaluación de expertos externos) que analizaba aspectos técnicos, de factibilidad y calidad tecnológica, originalidad, capacidad técnica de la unidad que ejecutaba el proyecto y el impacto y transferencia de la tecnología (COFECYT 2008).

En este periodo, el presupuesto que manejaba el COFECYT para financiar proyectos se desprendía del fondo fiduciario creado en FONTAR con la devolución de los créditos que se otorgaban, como contraparte del crédito BID (Aruguete, 2004). Es decir, los recursos no se encontraban afectados a COFECYT por la ley del presupuesto anual, sino que resultaba posible interpretar estos proyectos de I+D como contraparte de los compromisos asumidos con el BID en materia de vinculación tecnológica (H. De Vido, comunicación personal, 11/02/2021). Si bien hubo un crecimiento sostenido del presupuesto afectado al programa 43 de la SECYT “Formulación e Implementación de la Política de Ciencia y Tecnología” que incluía, entre otras, la función de federalización del MINCYT entre los años 2004 y 2008, no es posible saber qué proporción de los recursos se destinaron a esta función. Ese presupuesto general pasó de \$US 42 millones (dólares estadounidenses) en 2004 a 142 millones en 2008.

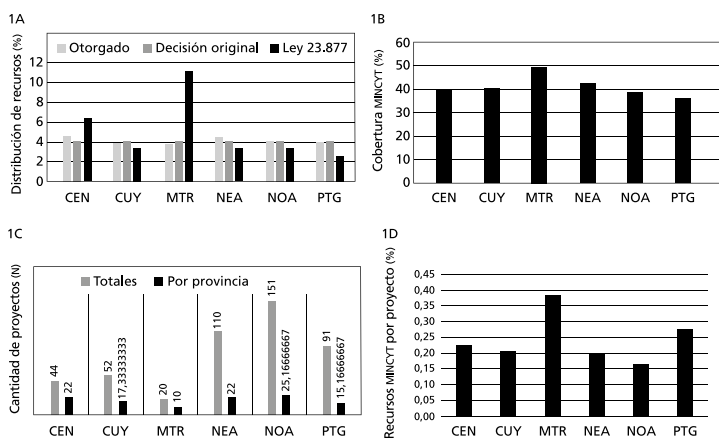
Por otro lado, cabe señalar que, para el año 2007, casi el 75% de los recursos totales del sistema para investigación científica provenían de un programa del FONCYT (PICT-Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica) y que CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe concentraban prácticamente el 85% de los recursos totales de ese programa (ANPCYT, 2007). Por su parte, el FONTAR informaba que había aprobado la distribución de \$200 millones de pesos argentinos (en moneda corriente) durante el 2006, mientras que el COFECYT lo había hecho por \$9 millones. Es decir, en ciencia o en tecnología la distribución de recursos del COFECYT tenía poco impacto en el financiamiento general del complejo científico-tecnológico.

En 2004, la resolución 916/04 de la SECYT creó el Programa Nacional de Federalización de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, PROFECYT, dentro de la Secretaría. Las acciones del programa comprendían la coordinación y apoyo técnico al COFECYT y de los CRECYT en el cumplimiento de sus fines. El PROFECYT se convirtió así en la

unidad técnica y de gestión para el diseño y ejecución de políticas del Consejo (Mallo y Palma, s/f; COFECYT, 2011). Es decir que, a pesar del diseño de procedimientos que implicaban evaluaciones de autoridades provinciales, las decisiones relativas a inversión de recursos no se descentralizaron completamente.

En la figura 1, se observa la distribución de recursos que realizó el MINCYT entre 2004 y 2007 teniendo en cuenta, por un lado, la cantidad de recursos asignados en promedio a cada provincia para cada región, como porcentaje del total de recursos (figura 1a) y, por otro lado, el porcentaje del presupuesto del proyecto que cubrió (1b). También pueden observarse la cantidad de proyectos financiados en promedio por provincia para cada región (1c) y el porcentaje de recursos del total que demandó cada proyecto (1d).

Figura 1. Distribución de recursos, acumulado 2004-2007



1a. Recursos asignados en promedio por provincia por región. *Otorgado*: recursos otorgados a cada provincia, *Decisión original*: distribución de acuerdo a la decisión de la Asamblea de COFECYT de otorgar lo mismo a todas las provincias, *Ley 23.877*: distribución de acuerdo a principios de la ley 23.877.

1b. Porcentaje del presupuesto cubierto por parte del MINCYT.

1c. Cantidad de proyectos. *Total*: cantidad total de proyectos otorgados. *Por provincia*: promedio de proyectos otorgados por provincia.

1d. Recursos otorgados por proyecto.

Fuente: elaboración propia con base en datos COFECYT y ley 23877.

Cabe destacar que el COFECYT tomó decisiones para descentralizar recursos en dos sentidos: por un lado, decidió otorgar a cada provincia la misma cantidad de recursos y, por el otro, estableció un porcentaje a cubrir del presupuesto total de cada proyecto (figura 1a y 1b). En la distribución de recursos se estuvo más cerca de cumplir con las condiciones decididas en Asamblea, lo que equivale a otorgar el 4,16% de los recursos a cada una de las provincias, que de acercarse a otras normas o lógicas de distribución como la ley 23.877. Este criterio, si bien resulta bastante simple, atendió a las provincias de menor desarrollo relativo, como aquellas

presentes en NEA o NOA y a PTG, quienes recibieron 4,5%; 4,1% y 3,9% en promedio para cada provincia, respectivamente. En cuanto al presupuesto cubierto por el MINCYT, si bien existió mucha variación, los proyectos de mayor cobertura se ubicaron en CABA y la provincia de Buenos Aires (región MTR) y los de menor cobertura en PTG y NOA (figura 1b).

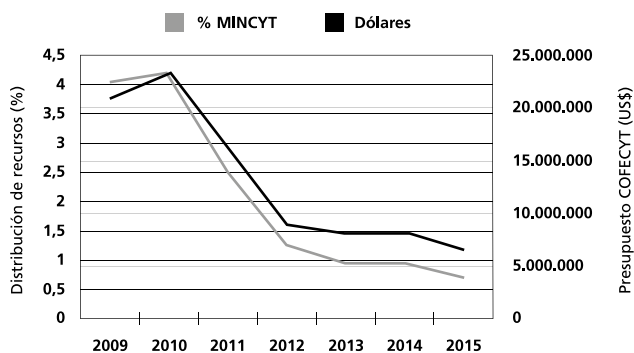
La cantidad de proyectos financiados varió entre regiones. En la región MTR se seleccionaron 20 proyectos mientras que en NOA fueron 151 (figura 1c). Esto se confirma al normalizar por la cantidad de provincias que tiene cada región, donde NEA y NOA se encuentran por encima del promedio, con 22 y 25 proyectos por provincia, respectivamente, mientras que MTR financió 10 proyectos en cada jurisdicción. De hecho, en el primer llamado del año 2004, la provincia que más proyectos financió fue Catamarca, con 14 aprobados, en contraposición con la CABA que decidió financiar sólo uno. Una posible explicación a estas diferencias se observa en el promedio de recursos aportados por proyecto por el MINCYT en una y otra región: mientras que la región MTR recibió, en promedio, un 0,38% del total de recursos para cada proyecto, en NOA este indicador estuvo en 0,16% (figura 1d). Es decir, si bien MTR y PTG financiaron menos cantidad de proyectos, el presupuesto de cada proyecto resultó, en promedio, más elevado.

De acuerdo con algunos autores e informantes entrevistados, el ejercicio realizado entre los años 2003 y 2007 permitió consolidar un proceso de gestión administrativa y política entre los niveles nacional y provinciales que mejoró el alcance y orientó el financiamiento hacia áreas con mayor impacto relativo (COFECYT, 2011). A modo de ejemplo, un proyecto financiado permitió el diseño, producción y formación de recursos humanos para la operación de *dataloggers* que permitieran monitorear la calidad de aguas subterráneas en Santiago del Estero. Este proyecto, por su baja complejidad técnica no podía ser financiado por la ANPCYT pero, de acuerdo a *policy makers* y publicaciones oficiales, tuvo un fuerte impacto en la gestión y conservación de este recurso, que se utilizaba tanto para consumo humano como para riego. Estos impactos, a su vez, permitieron un cambio de perspectiva en los Estados provinciales, que comenzaron a identificar al sector de CyT como un recurso para dar respuesta a problemas sociales (Mallo y Palma s/f; COFECYT 2011). Cabe señalar, sin embargo, que no se conocen autoevaluaciones institucionales o medición sobre los resultados de los proyectos financiados por el COFECYT.

El trabajo de los CRECYT y el análisis e identificación conjunta de oportunidades se tradujeron en el lanzamiento, entre los años 2007 y 2008, de nuevas líneas de financiamiento surgidas por el trabajo conjunto con sectores productivos, la Secretaría de Turismo de la Nación y municipios (Gestor COFECYT, comunicación personal, 24/02/21). Estas nuevas líneas (que se sumaron a los PFIP) fueron: PFIP- ESPRO, orientada al trabajo de innovación con eslabones productivos; ASETUR, con el propósito de abordar problemáticas del sector turismo; y DETEM, que proponía la definición de problemáticas y soluciones en conjunto con municipios.

A partir de 2007, se tomó la decisión de jerarquizar la función CyT a nivel nacional, con la creación del MINCYT, pero esto no supuso una innovación en cuanto a las grandes pautas y a los instrumentos de la política científica, ya que se siguieron impulsando sobre todo políticas para la ciencia (Unzué y Emiliozzi, 2017) y consolidando una cultura académica sostenida fundamentalmente por los propios investigadores. En paralelo, se impulsó la utilización del conocimiento científico como recurso básico para responder a problemas productivos y sociales (Albornoz y Gordon, 2011; González, 2017). Posteriormente, el decreto 699/2008 creó el cargo de Secretario General del COFECYT, quien, entre otras responsabilidades presidía el Comité Ejecutivo y se reconocía su cargo como equivalente al de Subsecretario del MINCYT. El primero en ser nombrado fue Hugo Eduardo De Vido, quien ya estaba al frente de esta estructura desde 2003. Con esas decisiones, el presupuesto nacional comenzó a afectar recursos directamente al programa COFECYT mediante ley de presupuesto anual (gráfico 1).

Gráfico 1. Presupuesto asignado al COFECYT, 2009-2015 *

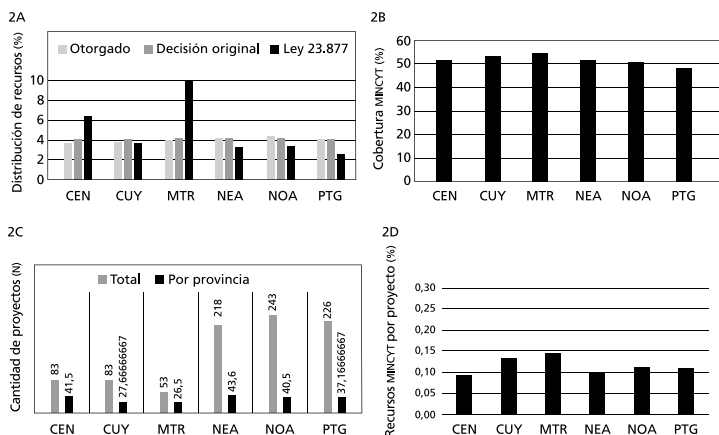


* Expresado en porcentaje del total asignado a MINCYT y en dólares estadounidenses.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes de Presupuesto Nacional y cotización del dólar oficial en el Banco de la Nación Argentina.

En cuanto a la diversificación de las líneas de financiamiento del COFECYT, entre los años 2007 y 2015, se continuó la promoción del diálogo con los actores involucrados en cada proyecto. Las bases y condiciones de las convocatorias explicitaban que los proyectos debían nacer del consenso entre los beneficiarios, los destinatarios finales, los representantes de CyT y autoridades de aplicación del área de turismo o municipios, dependiendo de la línea de financiamiento (ASETUR o DETEM). La evaluación, sin embargo, continuaba la tradición de efectuarse mediante una comisión de evaluación (con posibilidad de solicitar evaluación de expertos externos) que analizaba aspectos técnicos y de encuadre, de factibilidad y calidad tecnológica, originalidad de la propuesta, capacidad técnica de la unidad ejecutora del proyecto y el impacto y transferencia de la tecnología.

Figura 2. Distribución de recursos, acumulado 2008-2015



2a. Recursos asignados en promedio por provincia por región. *Otorgado*: recursos otorgados a cada provincia, *Decisión original*: distribución de acuerdo a la decisión de la Asamblea de COFECYT de otorgar a todas las provincias lo mismo, *Ley 23.877*: distribución de acuerdo a principios de la ley 23.877.

2b. Porcentaje del presupuesto cubierto por parte del MINCYT.

2c. Cantidad de proyectos. *Total*: cantidad total de proyectos otorgados. *Por provincia*: promedio de proyectos otorgados por provincia.

2d. Recursos otorgados por proyecto.

Fuente: elaboración propia en base a datos COFECYT y ley 23877.

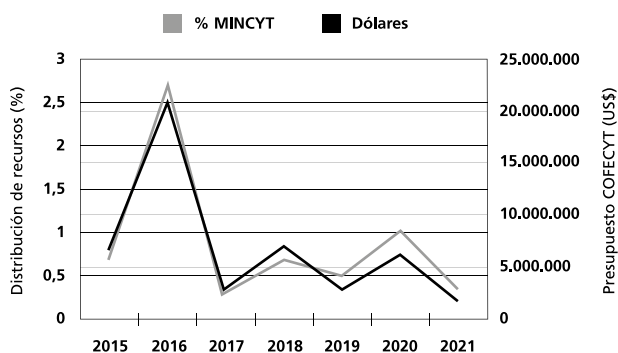
En la figura 2, se observa la distribución de recursos que realizó el MINCYT entre 2008 y 2012 con las mismas categorías que en la figura 1. En este periodo la distribución de recursos (figura 2a) estuvo más cerca de cumplir con las condiciones establecidas en Asamblea de COFECYT que en normas de distribución como la ley 23.877, beneficiando a las regiones de menor desarrollo. En cuanto al presupuesto cubierto por proyecto, si bien se repite la variación (2b), ésta es menor que en el periodo anterior. En cuanto a la cantidad de proyectos financiados por región, persisten las diferencias entre regiones identificadas previamente. Mientras que en la región MTR se seleccionaron 53 proyectos, en NOA y NEA fueron 243 y 218, respectivamente (figura 2c). A modo de ejemplo, en 2008, mientras Tucumán y Santiago del Estero financiaron 15 proyectos cada una, CABA financió cinco y Buenos Aires, nueve. Nuevamente, el promedio de recursos por proyecto aportado por MINCYT en una y otra región fue diferente, aunque las diferencias se achicaron y la región MTR financió los proyectos más caros. Mientras que MTR recibió, en promedio, un 0,14% del total de recursos para cada proyecto, en NOA este indicador estuvo en 0,11% (figura 2d).

El gobierno de Mauricio Macri (2016-2019)

Con la asunción de un nuevo gobierno a fines de 2015, hubo varios cambios en materia política y económica: apertura financiera, desregulación cambiaria (o salida del cepo cambiario) y endeudamiento, con la consecuente devaluación de la moneda e inflación sostenida, en un

contexto de reducción presupuestaria general (Rúa y Zeolla, 2018). En el campo de la CyT, dejó de utilizarse el Plan Argentina Innovadora como guía para el crecimiento e inversión del sector y se inició un cambio en el diseño de sus políticas (Salvarezza, 2017; Stefani, 2017). En materia de federalización de CyT, se observa un estancamiento e incluso cierta reversión en la federalización o desconcentración territorial de los recursos humanos de CONICET (Niembro, 2020c). El COFECYT, sin embargo, tuvo un aumento presupuestario en 2016 basado en la diversificación de programas y líneas de financiamiento previamente diseñadas (gráfico 2), por lo que se trata de un presupuesto cuya ley había sido diseñada por el gobierno anterior.

Gráfico 2. Presupuesto 2015-2021*



*Presupuesto asignado al COFECYT, expresado en porcentaje del total asignado a MINCYT y en dólares estadounidenses.⁶

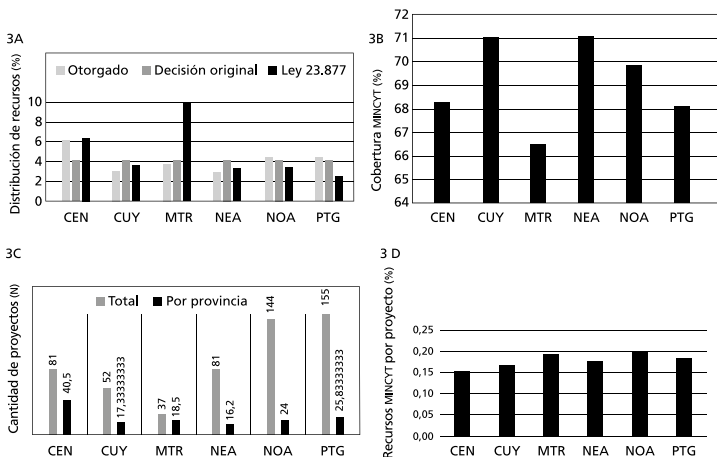
Fuente: elaboración propia con base en leyes de Presupuesto Nacional y cotización del dólar en el Banco de la Nación Argentina.

En el año 2018, además de la reducción de rango del MINCYT a Secretaría, se creó (decreto 350) la Subsecretaría de Federalización de la Ciencia, Tecnología e Innovación (SSFCTI) con el fin de asistir al COFECyT en el cumplimiento de sus objetivos y funciones, y vehicular las acciones de federalización del área. El cargo de Subsecretario lo asumió Tomás Ameigeiras, quien venía desempeñándose como Secretario General del COFECYT desde diciembre de 2015 (decreto 188/2015). Esta modificación, que parece semántica, cambia radicalmente la representación y articulación del COFECYT con el MINCYT/SECYT. Mientras en los periodos anteriores el Secretario era un articulador externo que asesoraba al GACTEC para el diseño de políticas en materia de federalización, la constitución de una Subsecretaría dentro del MINCYT/SECYT ubica al Secretario en un rol de representación del MINCYT/SECYT y, por lo tanto, directamente afectado por sus políticas y decisiones. Es decir, el nuevo Subsecretario no asiste al GACTEC a partir de las discusiones y reflexiones que surgen en el COFECYT, sino como funcionario del MINCYT/SECYT. Asimismo, cabe señalar que esta novedad institucional se superpone en sus misiones y funciones con las del COFECYT.

En cuanto a los instrumentos diseñados por el COFECYT, con el aumento presupuestario del 2016 hubo una diversificación de convocatorias. Gracias a un trabajo que incluyó numerosas reuniones con actores del sector de CyT, funcionarios y el sector productivo, las líneas de financiamiento existentes se reorientaron hacia problemáticas específicas y se sumaron nuevas líneas (Gestora MINCYT, comunicación personal, 12/02/21): PFIP RRNN, con foco en recursos naturales y las características del PFIP tradicional; PFIP MAE, con foco en medio ambiente y energías alternativas; ASETUR Museos, destinados a financiar proyectos presentados por Museos de Ciencias y de Tecnología, Sitios Paleontológicos y Arqueológicos, y Áreas Naturales Protegidas; DETEM Vectores, para proyectos municipales vinculados a enfermedades transmitidas por vectores; PEBIO-R, para proyectos específicos de Bioeconomía Regionales; Robótica, orientada a capacitar y entregar kit de robótica de producción nacional dirigida a colegios, escuelas, centros comunitarios dependientes de organismos provinciales o municipales, universidades u organizaciones sin fines de lucro; y Reuniones de Asesoramiento Tecnológico para la organización de encuentros que habilitaran la difusión de producciones científico-tecnológicas producidas en el mundo y la discusión de las aplicaciones implementadas en la Argentina. A estas líneas, orientadas a fortalecer los vínculos del sector científico-tecnológico con el productivo y/o gubernamental, se sumó la línea VITEF, que permitía a las provincias incorporar graduados para el desarrollo de tareas de vinculación tecnológica.

En cuanto a los recursos, el presupuesto asignado al programa en 2016 tuvo su ejecución en el financiamiento de proyectos con un aumento en los años 2016 y 2017 y, luego, se descontinuaron las convocatorias, manteniendo únicamente el programa VITEF.

Figura 3. Distribución de recursos, acumulado 2016-2019



3a. Recursos asignados en promedio por provincia por región. *Otorgado*: recursos otorgados a cada provincia, *Decisión original*: distribución de acuerdo a la decisión de la Asamblea de COFECYT de otorgar a todas las provincias lo mismo, *Ley 23.877*: distribución de acuerdo a principios de la ley 23.877.

3b. Porcentaje del presupuesto cubierto por parte del MINCYT.

3c. Cantidad de proyectos. *Total:* cantidad total de proyectos otorgados. *Por provincia:* promedio de proyectos otorgados por provincia.

3d. Recursos otorgados por proyecto.

Fuente: elaboración propia con base en datos de COFECYT y ley 23877.

En el periodo 2016–2019, la distribución de recursos (figura 3a) en CEN, NEA y CUY se acercó más a la distribución que propone la coparticipación por ley 23.877, alejándose del criterio de distribución decidido en Asamblea que se había mantenido en los periodos previos. En cuanto al presupuesto cubierto por proyecto, si bien se observa una variación (figura 3b), los promedios son mayores que en el periodo previo. Es decir, la cobertura de los proyectos por parte del MINCYT rondó el 70%, mientras que en los periodos previos esta cobertura fue de, aproximadamente, el 40 o 50%.

En cuanto a la cantidad de proyectos financiados por región (figura 3c), mientras que en la región MTR se seleccionaron 37 proyectos, en NOA fueron 144 y en PTG 155 (figura 3c), pero esta vez la región CEN fue la más beneficiada, tanto en cantidad de recursos recibidos como en proyectos seleccionados. En el otro extremo, se observa a NEA, con la menor cantidad de recursos y proyectos por provincia. La región NOA tuvo el mismo promedio de recursos por proyecto que la MTR, alcanzando un 0,19%, mientras que el promedio más bajo lo tuvo la región CEN con 0,15% (figura 3d). Nuevamente la región MTR presenta los proyectos de mayor presupuesto, pero la siguen NOA, PTG y NEA con costos similares, achicando esta brecha si se compara con gráficos de periodos anteriores (figura 3d). Es decir que, considerándose que se trata de proyectos de similar cobertura y cantidad de recursos, la región CEN fue, claramente, la más beneficiada.

Gobierno de Alberto Fernández (2019–2020)

El cambio de gobierno en diciembre del 2019 restituyó la jerarquía del área CyT a Ministerio y designó en el lugar de Subsecretaria de la SSFCTI a Elisa Margarita Colombo (decreto 12/2020). El primer informe de gestión de la SSFCTI, al describir el estado de situación inicial, expresa que se “detectaron límites difusos entre la identificación de la Subsecretaría de Federalización del MINCYT por un lado y el COFECYT, representativo de los gobiernos provinciales y de la CABA, por el otro” (SSFCTI, 2020:3). Ese diagnóstico requirió un trabajo inicial de definición de misiones y funciones para la SSFCTI. En base a información relevada desde la SSFCTI, se planificó, además, un Programa de Fortalecimiento Institucional que tiene como objetivo fortalecer a los gobiernos provinciales en su capacidad de gestión, a través de la formación y capacitación permanente de sus recursos humanos.

Durante el año 2020, iniciada la pandemia de la COVID-19, el MINCYT generó diversas instancias de coordinación y financiamiento, orientando los recursos a la solución de problemáticas asociadas a la pandemia (CIECTI, 2020). En cuanto al proceso de fe-

deralización, coordinado por la SSFCTI y la Subsecretaría de Coordinación Institucional del MINCYT, se creó el Programa de Articulación y Fortalecimiento Federal de las Capacidades en Ciencia y Tecnología COVID-19, con el objetivo de articular las capacidades locales de los organismos nacionales de CyT, con las demandas de los gobiernos provinciales y la CABA. Las iniciativas seleccionadas plantearon propuestas de trabajo sobre una amplia diversidad de problemas complejos de la pandemia, como: el diagnóstico, la evaluación y mitigación del impacto social y económico en los territorios, el desarrollo de sistemas de información y análisis de datos, el diseño y desarrollo de elementos de protección personal, la detección del virus en aguas residuales, entre otras (SSFCTI, 2020:8).

Si bien la convocatoria explicitaba que “los procedimientos serán los utilizados en el marco de los programas COFECYT, con evaluación de expertos” (MINCYT, 2020a), esta convocatoria no contó con su participación. Sólo se requería el aval de las máximas autoridades de CyT de los gobiernos locales, un proceso muy diferente al tradicional si se tiene en cuenta que normalmente, cada provincia decidía qué proyectos financiar y, por lo tanto, someter a evaluación. Esta evaluación implicó la conformación de cuatro comisiones constituidas por 42 investigadores de diferentes especialidades y, de esta manera, se centralizó la decisión de otorgar los subsidios. Se seleccionaron 137 proyectos de más de 540 presentados. Asimismo, cabe destacar que se perdió la intención original de las líneas tradicionales del COFECYT, que buscan articulación y diálogo entre actores y fomentan la vinculación y transferencia tecnológica, ya que esta convocatoria estaba dirigida a instituciones del complejo de CyT sin agregar mayores condiciones sobre otros actores sociales. En relación a los resultados, cabe señalar que la distribución estuvo bastante concentrada; algunas provincias sólo recibieron financiamiento para uno dos proyectos mientras que Buenos Aires financió 47, seguida de Santa Fe con 13, Tucumán (9) y Córdoba (8) (resolución MINCYT 170/2020).

En los últimos años, hubo sólo una convocatoria del COFECYT (resolución MINCYT 348/2020), destinada a la ampliación del monto originalmente asignado a proyectos de las convocatorias 2016 y 2017, cuyo objetivo fue asegurar la culminación exitosa de proyectos cuya planificación presupuestaria se hubiese visto afectada por el impacto del proceso inflacionario y las variaciones del tipo cambiario. Esta convocatoria tuvo como fecha de cierre el mes de noviembre del 2020.

Cabe destacar que, actualmente, el COFECYT integra la Comisión Asesora para el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, participando en las mesas de trabajo realizadas con la Subsecretaría de Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación del MINCYT. Asimismo, gracias al trabajo realizado durante el 2020 en conjunto con la SSFCTI, se diseñaron nuevas líneas de financiamiento y se realizó una convocatoria a Proyectos Federales de Innovación (PFI) que cerró en junio de 2021.

Reflexiones finales

Desde su origen, la propuesta del COFECYT se orientó a la solución de problemáticas socio-productivas, aspecto que diferencia al Consejo de otras instituciones financiadoras de las actividades de CyT en Argentina, como la ANPCT y el CONICET. Esto queda evidenciado en las bases y condiciones de las líneas de financiamiento diseñadas, particularmente en los tradicionales PFIP, que no han sufrido grandes variaciones entre el 2004 y el 2020. También se observa en el origen y orientación de las líneas en las que se fue diversificando posteriormente, que no perdieron su objetivo inicial de construir capacidades y financiar proyectos de vinculación tecnológica, promoviendo el diálogo e impacto socio-productivo. Esta propuesta se encuentra alineada con el objetivo federal de acercar a los ciudadanos la toma de decisiones.

También relacionado a la descentralización de decisiones, el análisis muestra una historia de avances y retrocesos que no sólo se manifiestan a lo largo de la historia del COFECYT, sino también en algunos antecedentes presentados, como los cambios de procedimientos en la ley 23.877. Luego de algunas decisiones tendientes a la descentralización, desde el centro (o de manera centralista) se diagnosticó en el territorio alguna falta de capacidades técnico-administrativas con la consecuente re-centralización de decisiones. Es posible interpretar la existencia de una tensión entre la posibilidad de habilitar una decisión en territorio y la necesidad de homogeneizar criterios para la admisibilidad de los proyectos. Aparece, así, la problemática de identificar hasta dónde los criterios técnicos utilizados por un comité evaluador son verdaderamente objetivos y cómo evitar que éstos prevalezcan por sobre las decisiones políticas de cada jurisdicción.

En línea con esto último, pueden interpretarse las afirmaciones de algunos gestores que, frente a la creación del Consejo, expresan que “las autoridades de COFECYT centralizan la decisión final sobre la asignación de recursos” o que “lo único federal actualmente es la identificación de proyectos para los instrumentos que se diseñan en Buenos Aires” (Velazco, 2020b:106). Sin embargo, cabe reconocer que, a diferencia del COFEA, que tomaba la decisión de qué proyectos financiar en su Asamblea en base a un orden de mérito único, el COFECYT supo otorgar protagonismo al área de CyT de cada provincia, y convertirla en tomadora de decisiones según sus intereses y prioridades.

En contraposición, se observa un retroceso durante el año 2020. La convocatoria relativa a la articulación y fortalecimiento ante la pandemia de COVID-19, que manifestaba cumplir con procedimientos de COFECYT, en realidad recostó su decisión en comisiones evaluadoras, eliminando el protagonismo de las autoridades provinciales de CyT y solicitando únicamente su aval. Difícilmente se pueda justificar esta ausencia con la emergencia sanitaria o urgencia de la situación. Más bien podemos interpretar que, frente a la emergencia, los modelos de interacción y lógicas de cooperación sólo se han profun-

dizado (Cano e Ingold, 2020). Este criterio, basado en lógicas de mérito académico, es el que trae como consecuencia la concentración de proyectos en las zonas que cuentan con más capacidades y recursos. En línea con esto último, se confirma que, en términos distributivos, las asimetrías no variaron significativamente: Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba y Tucumán recibieron cerca del 60% del total de los proyectos financiados. Actualmente, CABA, Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe continúan siendo las provincias que reciben prácticamente el 75% de la inversión en actividades de CyT (MINCYT, 2017; 2021).

En relación al segundo aspecto analizado, los criterios utilizados para la desconcentración de recursos también han ido cambiando. En el COFEA prevalecía la importancia de financiar los proyectos más innovadores o con más impacto. Posteriormente, ya sea por cambios culturales o procedimentales específicos del COFECYT, esto mostró alguna reversión. A partir de la decisión de distribuir la misma cantidad de recursos a cada provincia, se evitó financiar únicamente la innovación definida con lógicas universales y se tornó posible tomar decisiones al interior de cada territorio provincial.

Sobre los criterios de distribución, sin embargo, cabe la discusión acerca de la idea de “equitativo” que expresara el entonces Ministro Barañao, frente a la decisión de otorgar la misma cantidad de recursos a cada jurisdicción. Sin duda, el problema de distribuir equitativamente requiere decisiones más enrevesadas. La complejidad de valores a armonizar o de asimetrías a reducir complica la elección de los criterios predominantes que en la práctica distribuyen lo que se coparticipa, tales como cantidad de población, necesidades básicas insatisfechas, índices de desarrollo relativo, entre otros (Gelli, 2004:578). Este aspecto o los criterios que se tuvieron en cuenta en Asamblea para tomar esa decisión resultan poco claros, aunque podría deducirse alguna imposibilidad en utilizar otros indicadores o que el reparto en partes iguales haya sido el criterio más sencillo y efectivo.

Tabla 1. Presupuesto y proyectos financiados por provincia*

	2004-2007		2008-2015		2016-2019	
valores por provincia	presupuesto (%)	cantidad de proyectos (n)	presupuesto (%)	cantidad de proyectos (n)	presupuesto (%)	cantidad de proyectos (n)
CEN	4,69	22,00	3,59	41,50	6,15	40,50
CUY	3,87	17,33	3,66	27,67	3,01	17,33
MTR	3,83	10,00	4,08	26,50	3,77	18,50
NEA	4,51	22,00	4,17	43,60	2,89	16,20
NOA	4,14	25,17	4,56	40,50	4,75	24,00
PTG	4,00	15,17	4,25	37,67	4,71	25,83
Promedio	4,17	19,50	4,17	37,75	4,17	22,92
Desvío estándar	0,35		0,37		1,24	

* Distribución de recursos expresados como porcentaje del presupuesto total acumulado en cada periodo y cantidad de proyectos financiados por provincia.⁷

Fuente: elaboración propia con base en datos de COFECYT.

Habilitada la toma de decisión en territorio, se observaron algunas diferencias en la cantidad de proyectos y de recursos que decidió aprobar cada provincia (tabla 1). En el primer periodo de COFECYT (2004–2008), las provincias del NEA y NOA financiaron una numerosa cantidad de proyectos PFIP con pocos recursos cada uno, mientras que la región MTR decidió financiar una menor cantidad de proyectos que requerían una inversión sustancialmente mayor. Esta diferencia en la cantidad de recursos otorgados a cada proyecto se fue achicando en los siguientes períodos, probablemente, debido a la generación de nuevas capacidades científico-tecnológicas en los territorios y a la diversificación de instrumentos.

También en relación a la desconcentración, cabe señalar que, si bien no hubo modificaciones en los procedimientos para la toma de decisiones, las convocatorias 2016–2017 se corren de la distribución que se había establecido inicialmente en COFECYT. Como se observa en la Tabla 1, la distribución de recursos del último periodo resulta más dispersa (con un desvío estándar de 1,24%) que la de los periodos anteriores (0,35% y 0,37%) y favorece, precisamente, a una de las zonas con más recursos y capacidades, como CEN, a la vez que perjudica una de las más desfavorecidas, como NEA. En la cantidad de proyectos otorgados se observa que, mientras las primeras convocatorias beneficiaron a la región NOA y NEA, las convocatorias 2016–2017 otorgaron más del doble de proyectos a CEN mientras NEA aparece como la región menos beneficiada. Esta interrupción o corrimiento de la desconcentración durante el periodo del gobierno macrista también se observa, por ejemplo, en el proceso de federalización de CONICET (Niembro, 2020c).

Asimismo, dentro de las características de los financiamientos otorgados, se observaron algunas tendencias en el porcentaje de los presupuestos que cubría el MINCYT por proyecto. Ese porcentaje ha ido aumentando a lo largo de los periodos a la vez que las diferencias entre regiones fueron disminuyendo. Sin embargo, dado que el aporte de recursos de la contraparte es una condición indispensable para que los proyectos sean elegibles, se podría trabajar en el diseño de políticas que lo tengan en consideración y disminuyan las diferencias en el acceso, considerando la evidente brecha de recursos invertidos en I+D pública o privada en cada región o territorio.

Cabe señalar que debido a la existencia de una elevada heterogeneidad en todo el territorio nacional, quedan por analizar los procesos de federalización, descentralización y distribución, al interior de cada región. En este primer análisis, se buscó simplificar y tener una primera aproximación trabajando con los datos agrupados por región. Una segunda instancia buscará analizar los procesos provinciales, otorgando más protagonismo a la perspectiva de los funcionarios provinciales de CyT, de los directores de proyectos financiados y sus beneficiarios.

Más allá de los análisis de descentralización de decisiones y desconcentración de recursos, es posible identificar que el COFECYT ha tenido un rol en la promoción de la cultura científico-tecnológica a nivel provincial, entendiendo a la CyT como herramienta para la solución de problemas socio-productivos, y promoviendo diálogos que habilitaran vínculos en territorio. Esto, a su vez, promueve el interés provincial por involucrarse en la toma de decisiones en materia de CyT, lo que resulta una retroalimentación virtuosa. De igual forma, puede interpretarse una complementación del COFECYT con otros organismos, al construir capacidades público-privadas que no podían construirse con otros instrumentos de financiamiento y que pudieran habilitar, posteriormente, nuevos créditos o subsidios de otros fondos, como el FONTAR.

Al comparar el COFECYT con sus antecedentes institucionales, puede deducirse que descentralizar decisiones habilita más fácilmente el involucramiento de las autoridades provinciales y, consecuentemente, la desconcentración de recursos. Esto puede observarse principalmente en el período 2003-2015. En contraposición, y de manera mucho más clara, se observa que la centralización y consecuente unificación de criterios basados en aspectos técnico-meritocráticos concentraron los recursos en los lugares con mayores capacidades como sucedió en la convocatoria COVID-19 federal (MINCYT, 2020b). Esto mismo confirma la bibliografía al analizar la distribución de financiamiento de otros organismos que carecen, en sus bases, de criterios federales, como la Agencia Nacional de Promoción de la Investigación científica, el Desarrollo tecnológico y la Innovación productiva (anteriormente llamada ANPCYT). Diana Suarez y Florencia Fiorentin (2018) muestran que el acumulado de los proyectos PICT entre 2012 y 2015 se adjudicaron en un 81,5% esencialmente en CABA y el conurbano bonaerense. Ese reparto se presenta como causa y consecuencia de la estructura del complejo científico de nuestro país, que a su vez refleja en gran parte la distribución del producto bruto y la población. Como concluyen estas autoras, será necesario destinar esfuerzos más que proporcionales para el desarrollo de los sistemas provinciales, la radicación de investigadores y su dinámica de presentación a programas públicos de apoyo a la CyT.

Como expresamos previamente, en el actual esquema científico-tecnológico el rol del COFECYT como institución federalizante resulta poco significativo, pero cobra relevancia de cara a la nueva ley de financiamiento de CyT (ley 27.614) sancionada el 12 de marzo del 2021. Esa ley y el trabajo actual de planificación que realiza la Comisión Asesora para el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030, otorgan un renovado protagonismo a la federalización, estableciendo sostenidos aumentos de recursos para las provincias, y al COFECYT, quien debe establecer los criterios de distribución (MINCYT, 2020a). Habrá que analizar, posteriormente, la traducción de estas intenciones en políticas e instrumentos y en cómo se incorporan criterios federales de manera integrada en cada decisión. Nuevamente, los criterios de distribución, de equidad y de reducción de asimetrías vuelven a estar en el centro de la escena.

Como adelantamos, los valores a considerar para una distribución de recursos son múltiples y complejos pero, en lugar de otorgar la misma cantidad a cada jurisdicción, comprendemos que se trata más acertadamente de fortalecer las regiones o provincias más rezagadas para habilitar su crecimiento, lo que probablemente (considerando que los recursos son finitos), implique disminuir la tasa de crecimiento del sector CyT en los grandes centros urbanos. Con algunos avances, aún se trata de abandonar un modelo de producción de conocimientos y tecnologías que continúa ofreciendo soluciones a problemáticas desancladas del territorio y reproduciendo la concentración de recursos al interior de su complejo científico-tecnológico.

¹ La autora agradece al espacio “Laboratorio de Papers de ESOCITE” así como a los valiosos comentarios de los Dres. Andrés Niembro y Mariana Versino. Por supuesto, los libera de cualquier error remanente, ya que resultan de su exclusiva responsabilidad. El presente trabajo fue posible gracias al financiamiento IP-DTT 40-B-832 “Fortalecimiento de las capacidades, instituciones, políticas e instrumentos para impulsar la Ciencia, Tecnología e Innovación en la Argentina” de la Universidad Nacional de Río Negro.

² En 1997, Juan Carlos Del Bello impulsó la aplicación del art. 41 del decreto reglamentario 1331/96, firmando convenios con las provincias por los cuales los recursos dejaban de ser girados en caso de no haber cumplido con las asignaciones previamente recibidas.

³ Entre los años 1991 y 2001, un peso argentino equivalía a un dólar estadounidense.

⁴ Para más información sobre el origen e historia de aplicación de la ley 23.877, ver González *et al.* (2020), y para profundizar en su evaluación e impactos, ver Díaz (2003).

⁵ Este decreto aprueba una nueva estructura organizativa del CONICET, creando una red institucional de Centros Científicos Tecnológicos (CCT). De acuerdo con la norma, los CCT se convierten en unidades funcionales, fuera de la CABA, con el objetivo de asegurar un ámbito apropiado para la ejecución de investigaciones científicas, tecnológicas y de desarrollo en el espacio físico y de influencia que le compete. Asimismo, tienen la función de interrelacionar las Unidades Ejecutoras (UE) y los grupos de investigación en la zona de su inserción; brindar servicios de apoyo prioritariamente a las UE y los grupos de investigación que le están formalmente vinculados y también a terceros; y articular y mantener relaciones de cooperación y difusión con la comunidad.

⁶ Este periodo de análisis implica la complejidad del cambio de jurisdicción presupuestaria como consecuencia de la degradación del MINCYT a Secretaría, lo que aconteció durante el año 2018, y se tradujo a cambios presupuestarios para el periodo 2019-2020. Sin embargo, el programa continuó figurando como COFECYT o programa 09, por lo que resulta sencillo realizar la identificación de recursos afectados.

⁷ En las distintas graduaciones de rojo, se presentan los datos más bajos o regiones menos beneficiadas, en amarillo los datos cercanos al promedio y, en verdes, los números más altos o regiones más favorecidas.

Referencias bibliográficas

Albornoz, Mario y Gordon, Ariel (2011) “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983 – 2009)”. En Mario Albornoz y Jesús Sebastián (Eds.) *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*. Madrid: CSIC: 1-46.

ANPCYT (2007) *10 años Agencia*. CABA: SECYT. <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/libro-10anios.pdf>

Aristimuño, Francisco J. y Aguiar, Diego (2015) “Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en la Argentina (1989-1999). Un análisis de la concepción de las políticas estatales”. *Redes* 40(21):41-80.

Aristimuño, Francisco J. (2017) *Construcción de las políticas de ciencia y tecnología en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de Argentina (1989-1999). Un análisis desde la perspectiva de las culturas políticas* [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Río Negro]. Repositorio UNRN. [https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/1233/1/Aristimuño - Políticas 90s_Vfinal.pdf](https://rid.unrn.edu.ar/bitstream/20.500.12049/1233/1/Aristimuño_Políticas_90s_Vfinal.pdf)

Aruguete, Natalia (2004) *El derrame no existe*. Entrevista a Hugo De Vido. Suplemento Cash, Página12, 30 de mayo. <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-1338-2004-05-30.html>. Accedido el 19 de febrero de 2021.

Asensio, Miguel A. (2012) “Desequilibrios territoriales y disparidades regionales en un contexto federal”. *Cuaderno de Federalismo* 25(1):171-183. <http://bicentenario.unc.edu.ar/acaderc/cuaderno-de-federalismo-xxv>

Bazán, Víctor (2013) “El Federalismo Argentino: Situación Actual, Cuestiones Conflictivas y Perspectiva”. *Estudios Constitucionales* 1(11):37 - 88. <https://scielo.conicyt.cl/pdf/estconst/v11n1/art03.pdf>

Bekerman, Fabiana (2018) “Morfología del espacio científico-universitario argentino: Una visión de largo plazo (1983-2014)”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 56(29):18-46. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14559244003>

Bértola, Luis y Ocampo, José A. (2013) *El Desarrollo Económico de América Latina desde la Independencia*. México: FCE.

Boisier, Sergio (2004) “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente”. *Revista eure*, 90(30):27-40, https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612004009000003

Cano, Agustín e Ingold, María (2020) “La extensión universitaria en tiempos de pandemia: lo que emerge de la emergencia”. *Revista Redes de Extensión* 7:38-45. <http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/redes/article/view/9169>

Carro, Ana C. y Lugones, Manuel J. (2019) “Argentina y Brasil: sistemas de financiamiento, políticas tecnológicas y modelos institucionales”. *Revista CTS* 42(14)31-56. <http://www.revistacts.net/contenido/numero-42/argentina-y-brasil-sistemas-de-financiamiento-politicas-tecnologicas-y-modelos-institucionales/>

COFECYT (2008) *Bases y condiciones PFIP*. CABA: MINCYT

COFECYT (2011) *Construyendo un País Federal. Herramientas para el desarrollo 2003-2010*. CABA: MINCYT

COFECYT (2019) *Participación de las Líneas de Financiamiento COFECYT en el Territorio Argentino. Convocatorias 2016 y 2017*. CABA: MINCYT

Chudnovsky, Daniel y López, Andrés (1996) “Política tecnológica en la Argentina: ¿Hay algo más que laissez faire?” *Revista REDES*, 6(3):33-75. <http://iec.unq.edu.ar/images/redes/RedesN06/Articulos/Perspectivas/Politica%20tecnologica%20en%20la%20Argentina%20hay%20algo%20ms%20que%20laiss.pdf>

Del Bello, Juan C. (2007) “Contrarreforma (1990/96) y cambios en el CONICET a partir de 1996”. En *Seminario Ruptura y reconstrucción de la ciencia argentina*. Buenos Aires: MINCYT.

Del Bello, Juan C. (2014) “Argentina: experiencia de transformación de la institucionalidad pública de apoyo a la innovación y al desarrollo tecnológico”. En Gonzalo Rivas y Sebastián Rovira (eds.) *Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/GIZ/BMZ:35-83.

Díaz, Roberto R. (2003) *Evaluación del Impacto Generado por la Ley N° 23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica a diez años de su Aprobación*. [Tesis de maestría, Universidad de Buenos Aires]. Repositorio FCE. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0074_DiazRR.pdf

Fernández, Horacio (Coord) (2014) *Boletín estadístico de las provincias 2013*. IDEP, CLATE, CTA, ATE. http://www.ate.org.ar/idep/documentos/boletin_estadistico_de_las_provincias_2013.pdf

Gatto, Francisco (2013) “Algunos elementos claves en el diseño de estrategias territoriales de equidad e inclusión productiva y social en la Argentina”. En Ricardo Infante y Pascual Gerstenfeld (eds) *Hacia un desarrollo inclusivo El caso de la Argentina*. Santiago de Chile: CEPAL: 221-261. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1499/S1300904_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gelli, María A. (2004) *Constitución de la Nación Argentina Comentada y Concordada*. Buenos Aires: La ley.

Gómez, Javier (2020a) “Beneficios hacia los investigadores y grupos de I+D”. En Conrado González, Emilio Velazco, Javier Gómez y María González (comp.) *Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de su sanción*. CABA: Foro de Ciencia y Tecnología para la Producción: 55-65.

Gómez, Javier (2020b) “Beneficios de la federalización y por qué se perdieron”. En Conrado González, Emilio Velazco, Javier Gómez y María González (comp.) *Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de su sanción*. CABA: Foro de Ciencia y Tecnología para la Producción:100-103.

González, Conrado, Velazco, Emilio, Gómez, Javier y González, María (2020) *Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de su sanción*. CABA: Foro de Ciencia y Tecnología para la Producción. <https://forocyt.org.ar/Libro/LibroLey23877.pdf>

González, Gisselle (2017) “Federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina. Una revisión de iniciativas de territorialización y planificación regional (1996-2007)”. *Revista de Estudios Regionales* 108:193-225.

Granato, Leonardo (2015) “Federalismo argentino y descentralización: Sus implicancias para la formulación de políticas públicas”. *Prolegómenos- Derechos y Valores* 18(36):117-134.

Hernández, A.M. (2016) Veinte propuestas para fortalecer el federalismo argentino. *Bol. Mex. Der. Comp.* vol.49 no.146. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0041-86332016000200375

Lavarello, Pablo y Sarabia, M. (2015) *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000, Serie Estudios y Perspectivas 45*. Santiago de Chile: CEPAL.

Lugones, Gustavo y Britto, Fabián (2019) *Ciencia y Producción para el desarrollo: actores y políticas de innovación en la Argentina*. Bernal, UNQ/ CABA:UMET.

Matera, Raúl (1992) *Desafío Aceptado. Pensamientos sobre la Ciencia y la Tecnología Contemporáneas. Tomo 1*. Buenos Aires: SECYT.

MINCYT (2017) *Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2015*. CABA: MINCYT.

MINCYT (2020a) Programa de articulación y fortalecimiento federal de las capacidades en ciencia y tecnología COVID-19. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/financiamiento/convocatorias-mincyt/programa-federal-covid19>

MINCYT (2020b) *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2030: Documento preliminar*. CABA: Secretaría de Planeamiento y Políticas en Ciencia, Tecnología e Innovación.

MINCYT (2021) *Indicadores de I+D. Argentina 2019*. <https://www.argentina.gob.ar/ciencia/indicadorescti/indicadores-de-id-argentina-2019>

Niembro, Andrés (2017) “Hacia una primera tipología de los sistemas regionales de innovación en Argentina”. *Investigaciones regionales - Journal of Regional Research* 38:117-149. <https://investigacionesregionales.org/wp-content/uploads/sites/3/2017/11/06-NIEMBRO.pdf>

Niembro, Andrés (2019) “Problemas y Necesidades de los Sistemas Regionales de Innovación en la Argentina. Hacia un Enfoque Territorial de las Políticas de CTI”. *Revista Redes*, 48(25):17-55. <https://revistaredes.unq.edu.ar/index.php/redes/article/view/61/20>

Niembro, Andrés (2020a) “¿Qué significa la federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina?”. *Ciencia, Tecnología y Política*, 4(3):01-11. <https://doi.org/10.24215/26183188e036>

Niembro, Andrés (2020b) “Las disparidades entre los sistemas regionales de innovación en Argentina durante el periodo 2003-2013”. *Economía, sociedad y territorio* 62(20):151-186. <https://doi.org/10.22136/est20201381>

Niembro, Andrés (2020c) “¿Federalización de la ciencia y tecnología en Argentina? La carrera del investigador de CONICET (2010-2019)”. *Ciencia, Docencia y Tecnología* 60(31):01-33. <https://doi.org/10.33255/3160/627>

Oszlak, Oscar (1999) “De menor a mejor: el desafío de la “segunda” reforma del Estado”. *Nueva Sociedad*, 160:81-100.

Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995 [1981]) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes* 4(2):99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2017) *Informe nacional sobre Desarrollo Humano 2017*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Argentina. http://www.ar.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Desarrollo%20Humano/PNUDArgent-PNU_2017_baja.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2018) *Human Development Indices and Indicators. Statistical Update*. Organización de las Naciones Unidas. <https://www.ar.undp.org/content/argentina/es/home/library/PNUDGlobal/IDHMundial2018.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2020) *La próxima frontera: desarrollo humano y el Antropoceno. Argentina. Informe sobre Desarrollo Humano 2020*. Organización de las Naciones Unidas. <http://hdr.undp.org/sites/default/files/Country-Profiles/es/ARG.pdf>

Rivas, Gonzalo, Rovira, Sebastián y Scotto, Stephany (2014) “Reformas a la institucionalidad de apoyo a la innovación en América Latina: antecedentes y lecciones de estudios de caso”, En Gonzalo Rivas y Sebastián Rovira (eds.) *Nuevas instituciones para la innovación. Prácticas y experiencias en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL/GIZ/BMZ:11-33.

Rua, Magdalena y Zeolla, Nicolás (2018) “Desregulación cambiaria, fuga de capitales y deuda: la experiencia argentina reciente”. *Problemas del desarrollo* 49(194):5-30. <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.2018.194.61588>

Salvarezza, Roberto (2017) Despilfarrando la herencia: Ciencia, tecnología e innovación en la etapa neoliberal. *Entre líneas de la Política Económica*, 10(49):12-14. <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/61401>

SECYT (2004) *Indicadores de Ciencia y Tecnología Argentina 2003*. Ministerio de Educación de la Nación.

Stefani, Fernando (2017) *Evolución del presupuesto del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y de la función Ciencia y Técnica del presupuesto nacional*. Centro de Investigaciones en Bionanociencias. <https://cibion.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/22/2017/10/Evolucion-de-presupuesto-MINCYT-y-f-CyT.pdf>

Suarez, Diana y Fiorentin, Florencia (2018). *Formalización y efecto Mateo en la política científica : el caso del PICT en la Argentina:2012-2015*. CABA:CIECTI. http://www.ciecti.org.ar/wp-content/uploads/2018/06/DT12-Federalizacion_Mateo_PICT.pdf

Subsecretaría de Federalización de la Ciencia, Tecnología e Innovación (2020) *Informe de gestión. Ejercicio 2020*. CABA: MINCYT

Unzué, Martín y Emiliozzi, Sergio (2017) “Las políticas públicas de Ciencia y Tecnología en Argentina: un balance del período 2003-2015”. *Temas y debates* 33:13-33. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar/pdf/tede/n33/n33a01.pdf>

Velazco, Emilio (2020a) “Beneficios hacia los investigadores y grupos de I+D”. En Conrado Velazco, Emilio González, Emilio Velazco, Javier Gómez y María González (comp.) *Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de su sanción*. CABA: Foro de Ciencia y Tecnología para la Producción: 66-70.

Velazco, Emilio (2020b) “Beneficios de la federalización y por qué se perdieron”. En Conrado González, Emilio Velazco, Javier Gómez y María González (comp.) *Beneficios de la Ley de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica y su historia a 30 años de su sanción*. CABA: Foro de Ciencia y Tecnología para la Producción: 104-107.

Cómo citar este artículo:

Carro, Ana Clara (2022) “El rol del COFECYT en la federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina”. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* vol. 12 N° 23: 111-142

El enfoque del “diseño de política”: antecedentes y herramientas para el análisis de políticas públicas

“Policy design” approach. Antecedents and tools for public policies analysis.

Daniel A. Comba

Magíster en Ciencias Sociales
Facultad de Humanidades y Ciencias,
Universidad Nacional del Litoral.
dcomba@fhuc.unl.edu.ar

Resumen

Los estudios de políticas públicas tienen un gran desarrollo en la Ciencia Política desde la segunda parte del siglo XX. Dentro de los diversos enfoques para el estudio de las políticas, el presente trabajo centra la atención en el de “Diseño de Políticas” (DdP) (*Policy Design*), dando cuenta de sus antecedentes, los primeros trabajos y líneas de indagación que se desarrollaron al interior del enfoque, en particular en torno a los instrumentos para el diseño (y los supuestos de comportamientos subyacentes), los vínculos entre actores, reglas y modos de gobernanza para las opciones de políticas, y los aportes al enfoque desde algunas propuestas neoinstitucionalistas. Al final se identifican los puntos de acuerdos y algunas de sus limitaciones, y se presenta un estado actual del enfoque.

Palabras Clave: diseño de políticas - herramientas de políticas - alternativas de políticas - retroalimentación de políticas

Fecha de recepción:

10.12.21

Fecha de aceptación:

27.5.22

Abstract

Studies on public policy have achieved a great development in Political Science from the second half of the twentieth century on. Within the various approaches to the study of policies, this paper focuses on that of “Policy Design”, presenting its antecedents, the first works and lines of research in the approach, the linkages among policy actors, rules and modes of governance, and contributions to the approach from some neo-institutionalist proposals. Closing the article, some of the points of agreement and some limitations are listed, and a current state of the approach is presented.

Keywords: *public policies - policy design - policy tools - policy alternatives - policy feedback*

Introducción¹

Los estudios de políticas públicas alcanzaron un gran desarrollo en la Ciencia Política desde la segunda parte del siglo veinte. Los primeros enfoques que tuvieron a la “decisión” y al “proceso de las políticas” como unidades de análisis, fueron aportando conocimientos sobre los arreglos institucionales y herramientas que al interior del Estado se diseñan e implementan para atender demandas o problemas en la sociedad (incluyendo aquí al mercado), o en el propio Estado. No obstante, conforme nuevos interrogantes fueron surgiendo, y ciertas limitaciones de estos primeros enfoques se hicieron evidentes, comenzaron a desarrollarse una serie de marcos teóricos que realizaron importantes aportes al estudio de las políticas públicas, algunos de ellos desde otros objetos de análisis de la Ciencia Política (como el marco de las “coaliciones promotoras”), otros dentro del propio campo del análisis de políticas (como el enfoque de las “corrientes múltiples”, o los estudios de la “agenda pública”). Uno de los marcos teóricos para el análisis de políticas públicas que comienza a cobrar relevancia en la década de 1980 es el del “Diseño de Políticas” (en adelante: DdP),² aportando una mirada singular sobre la importancia de considerar el momento del diseño de políticas, indagando en las diferentes herramientas y componentes de las políticas, y prestando especial atención a los supuestos subyacentes en los diseños, las alternativas de políticas al momento de la decisión, los procesos de retroalimentación de políticas, y los componentes y herramientas propios de los diseños de políticas, entre muchos otros temas.

El presente trabajo tiene como propósito principal presentar el DdP, en tanto enfoque teórico singular y de relevancia para el análisis y la elaboración de políticas, con el objetivo

de realizar un aporte para su estudio y, al mismo tiempo, a la gestión pública como campo de ejercicio profesional. Con este propósito, el trabajo se organiza en tres secciones –que siguen a esta introducción– y unas consideraciones finales. En la siguiente sección se da cuenta de los antecedentes de este enfoque y los supuestos epistemológicos de los que parte. En la tercera sección se divide en cinco apartados; en el primero se da cuenta de los desarrollos vinculados con las herramientas e instrumentos de políticas, y los supuestos subyacentes en los mismos; en el segundo sobre cómo los aportes de DdP analizan la intervención de los actores y las reglas, y cuáles son las restricciones que inciden en los análisis de alternativas; en un tercer apartado se presentan los aportes de dos de las variantes neoinstitucionalistas del enfoque; en el cuarto de algunos de los antecedentes en América Latina, en tanto que en el siguiente se consignan los principales puntos de acuerdo a su interior y se marcan algunas de las limitaciones del enfoque. En la cuarta sección se presenta una breve referencia al estado actual del enfoque. Cierran el trabajo unas breves consideraciones que integran lo desarrollado en cada uno de los apartados.

1. Antecedentes y supuestos teóricos

La importancia del momento del diseño de las políticas públicas comienza a ser considerada como relevante, conforme el enfoque del *proceso de políticas públicas* (o la secuencia por etapas) es utilizado en los primeros estudios que desde la Ciencia Política y disciplinas afines empiezan a ocuparse de manera sistemática del estudio de las políticas públicas.³ El enfoque del proceso identifica al diseño de políticas como una etapa previa a la toma de decisión sobre el camino a seguir. Entre otros asuntos a atender, en este momento destaca el análisis de posibles alternativas de actuación frente a una cuestión, como así también del conjunto de herramienta con las que dispone el Estado y los *policy makers* para elaborar cada una de estas alternativas. Si bien a inicios de la década de 1980 el enfoque del proceso de políticas públicas comienza a recibir críticas por sus limitadas capacidades explicativas,⁴ es precisamente a fines de esa misma década cuando –como se verá más adelante– el DdP comienza a constituirse en un marco de análisis singular, rescatando los antecedentes que dieron inicio a las discusiones y enfoques que originariamente iniciaron el debate, y poniendo la atención en la importancia de este momento para la actuación del Estado en cualquiera de sus niveles. Una referencia a esos antecedentes es necesaria para luego avanzar en los principales aportes del enfoque del DdP.

Ya en la temprana propuesta de Harold Laswell sobre unas *Ciencias de las políticas*, se resalta la importancia de avanzar hacia estudios que permitan planificar las intervenciones del gobierno a partir de conocimientos que combinen, por un lado, los avances de investigaciones del campo académico y, por otro lado, el conocimiento práctico de quienes gestionan diariamente políticas y programas en el gobierno. En dicha propuesta se resalta la importancia del “...acto de imaginación creativa, capaz de introducir políticas nuevas y exitosas en el proceso histórico, aunque no se pueda garantizar de antemano cuáles podrían ser

las ideas exitosas. Esta actitud aumenta la probabilidad de que el investigador alumbre propuestas político-administrativas históricamente viables” (Laswell [1951] 1992:97). El autor proyectaba unas Ciencias de las Políticas en las cuales el conocimiento y los estudios que se llevan adelante desde diferentes disciplinas (no solamente las ciencias sociales) contribuyeran a una mejora de la actuación de los gobiernos, a partir de intercambios entre investigadores/as y personal de gestión o en puestos de toma de decisión en los poderes públicos. En esa propuesta, nuevas alternativas de actuación, nuevos diseños de políticas -para Laswell, muy probablemente más eficaces-, aportarían mejoras a las actuaciones de las áreas de políticas involucradas en este proceso de aprendizaje.

Otro autor de referencia para este enfoque es Theodore Lowi (1992 ed. original 1964), quien unos años más tarde, y cuestionando los avances de las investigaciones de políticas públicas a partir de estudios de casos anclados en teorías pluralistas o elitistas,⁵ señala que los mismos “no generan proposiciones comprobables mediante investigación y experiencia. Más aún, los descubrimientos de sus estudios no logran ser acumulativos” por lo que se propone “...intentar una vez más formular teorías que conviertan los simples hechos concretos de los estudios de caso en elementos susceptibles de juicio, comparación y acumulación” (Lowi, 1992:90). Lowi propondrá un marco de referencia interpretativo basado en el argumento de que las relaciones entre individuos están determinadas por expectativas (por lo que esperan obtener de sus relaciones con los demás), y que en política, las expectativas están determinadas por las políticas públicas, por lo que “...la relación política está determinada por el tipo de política [pública] en juego, de manera que para cada tipo de política [pública] es posible encontrar un tipo específico de relación política” (Löwi, 1992:99). A partir de estas premisas, Lowi plantea su clásica tipología identificando como tipos ideales a las políticas distributivas, regulativas y redistributivas, agregando luego las constitutivas. La tipología se construye a partir de dos dimensiones: el poder coercitivo (alto o bajo) y los intereses afectados por las políticas (individuales o colectivos).

El planteo de Lowi derivó en un cambio en la forma de entender las vinculaciones entre política y políticas públicas, invirtiendo la relación entre ambas variables que estaba presente en los estudios que parten de las teorías pluralistas o elitistas. Así, la propuesta basada en la premisa de que “las políticas determinan la política”, será un punto de referencia para los estudios y las investigaciones que, partiendo de la importancia de considerar las políticas como objeto de estudio -atendiendo que configuran las relaciones entre actores y las posiciones de los mismos sobre las cuestiones en juego-, se centrarán en las características de las políticas, sus diseños, herramientas y supuestos implícitos sobre el comportamiento de los actores presentes en los diferentes instrumentos, entre otros temas.

Otro antecedente importante vinculado con el enfoque bajo análisis es el giro que se da al interior del paradigma (neo)institucionalista de inicios de la década de 1980, en particular en dos de sus variantes que se consolidaron en la década siguiente,⁶ el

Institucionalismo de la Acción Racional (IAR), y el Institucionalismo Histórico (IH). El primero de ellos supone una incorporación de la dimensión institucional al enfoque de la elección racional, como parte de las estrategias que definen los individuos dadas sus expectativas. Esto es, al interior del paradigma de la elección racional (*rational choice*) comienza a generarse una propuesta metodológica que no centrará la atención solamente en las conductas y prácticas de individuos a partir de la racionalidad estratégica, sino que reconocerá -incorporando al análisis- la importancia que las instituciones tienen en la definición de estas estrategias. Desde el IAR, las instituciones serán entendidas como los “conceptos compartidos utilizados por los seres humanos en situaciones recurrentes organizadas por reglas, normas y estrategias” (Ostrom, 2010:25). Por su parte, desde el IH, comienza a señalarse la relevancia de la dimensión temporal y los procesos de causación acumulativa, como así también los fenómenos de retroalimentación de políticas, aportes estos que contribuyeron a los avances del enfoque del DdP. En esta línea, Paul Pierson señalará que quienes investigan y “...trabajan en una serie de cuestiones empíricas han comenzado a enfatizar que “las políticas producen la política” (Pierson, 1993:595).

De acuerdo con Ingram, Schneider y DeLeon (2010), el enfoque del DdP incorpora con Lowi la incidencia de los diseños hacia adelante (el tipo de política que se implemente configurará la arena de poder), y con el IH se recupera la incidencia sobre los diseños presentes de políticas adoptadas en el pasado (*path dependence*, trayectorias históricas de las políticas). A estos enfoques se agrega la importancia que desde el IAR se les da a los componentes del diseño institucional de los instrumentos de políticas.

Con estos antecedentes, a fines de la década de 1980 se irá consolidando un enfoque singular que centrará la atención en la etapa del diseño de políticas, la importancia del análisis de alternativas, las configuraciones de los diseños institucionales y las herramientas de políticas (Schneider y Sidney 2009). Desde el DdP, se plantea una relación que va desde la idea (posibles alternativas) y las herramientas, al diseño y luego la acción (implementación), bajo un fuerte supuesto epistemológico similar a los argumentos presentados por Theodore Lowi a los que ya se hicieron referencia.

En el siguiente apartado se presentan los principales desarrollos teóricos y metodológicos del enfoque, a partir de los antecedentes referenciados, y analizando los aportes, contrapuntos y debilidades del DdP para el análisis o la elaboración de políticas públicas.

2. El enfoque del Diseño de Políticas: propuestas y herramientas recientes para el análisis y la elaboración de políticas

En las décadas de 1970 y 1980 se llevaron adelante numerosas investigaciones que analizaban el momento de la implementación,⁷ centradas en el análisis del proceso de ejecución de una política o programa gubernamental, dando cuenta de las causas que explicaban la

consecución efectiva de los objetivos perseguidos o, por el contrario, el fracaso o las dificultades para alcanzarlos. Dentro de estas últimas se señalaban tres tipos frecuentes de fallas: 1) la primera es el fracaso de la implementación (sabotaje intencional o accidental), 2) una segunda falla es la del diseño de la política (ya sea por ambición excesiva, mal delimitación del problema, o por sobrestimar los recursos con los que la administración cuenta), 3) por último fallas asociadas a los efectos negativos o consecuencias no buscadas por las políticas (independientemente que alcance o no la meta perseguida). En esos estudios, y dado el interés y los objetivos que tenían, estas fallas eran señaladas desde la implementación, sobre la misma etapa o –como se señaló– en el momento de pre-ejecución (fallas de diseño), o de post-implementación (efectos negativos).

Los estudios centrados en la implementación –que partían de enfoques diferentes sobre cómo se lleva a la práctica esa etapa⁸– comienzan a ser cuestionados por la relevancia que le daban a esta instancia y la consecuente falta de atención a otros momentos de las políticas. Una de las líneas argumentales de esos cuestionamientos partía de la necesidad de poner en el centro del debate el momento del diseño de las políticas.

En este sentido, Linders y Peters (1987) señalaron que una de las principales falencias de los estudios de implementación eran tomar a las políticas públicas y al sistema político como dados, e inferir de lo empírico proposiciones normativas y prescriptivas (lo que debe y no debe hacerse), como reglas. Al mismo tiempo, los autores sostenían que la concentración en la implementación “ha agregado poco a nuestra comprensión teórica de la formulación de políticas...” (pág. 459), señalando que la mayoría de estos estudios llegaba a la conclusión de que, si se resuelven los problemas de implementación, también se solucionan los problemas de diseño. Los autores plantean en ese artículo la necesidad de considerar –entre otros aspectos–, criterios políticos, económicos y éticos para el diseño y la selección de políticas. Allí también señalan:

“Argumentamos a favor de un enfoque más diverso para la selección de políticas por parte del gobierno. Tal enfoque debe ocuparse de la implementación, pero solo como una más de las condiciones con las que debe ocuparse para el éxito del diseño de políticas. Argumentamos también que la selección de las políticas depende en primer lugar de la selección de las metas y de los mecanismos desarrollados para alcanzar tales metas. La política debe hacerse en función de lo que queremos hacer, no de lo que podemos hacer fácilmente”
(Linders y Peters 1987:467-468).

Como se aprecia, vuelven a poner el foco en la importancia de la racionalidad instrumentalista al momento del diseño de políticas (metas y mecanismos para alcanzarlas)

y resaltando una visión de horizontes deseables más que posibles (“lo que queremos hacer”). La “perspectiva del diseño” desarrollada por los autores,⁹ parte de la fijación de metas y considera las variables vinculadas con la “formulación”, la “maquinaria de implementación” y el “ambiente”. La propuesta centrada en el diseño busca reemplazar a la “viabilidad” como fuerza impulsora de las políticas por “los grandes objetivos”, en dónde las alternativas de acción surgen de las combinaciones de las variables señaladas y en entornos diversos. Como se irá presentando, este nuevo interés por el diseño de políticas presente en trabajos como el de Linders y Peters, comienza a generar nuevos debates y reflexiones sobre este tema de investigación.

Ya a inicios de la década de 1980 Dryzek señalaba que el propósito principal del momento del diseño de políticas debía ser el de mejorar la formulación de políticas y sus resultados, buscando de este modo anticipar las consecuencias de las acciones gubernamentales (Dryzek 1983). En este sentido, los orígenes del enfoque del DdP están en la tradición “racional” de los estudios de políticas públicas, y dentro de sus preocupaciones se puede identificar la necesidad de aplicar conocimientos relevantes para las políticas en su elaboración. No obstante, conforme el enfoque del DdP se irá desarrollando, la incorporación de la tradición “interactiva” o “negociadora” se irá incorporando en interesantes debates y aportes.¹⁰

Esta (nueva) mirada sobre el momento del diseño de las políticas públicas implicó un avance en el objeto de estudio que llevó a considerar las diversas variables que lo explican, o las unidades de análisis relevantes para dar cuenta del mismo. Así, de los primeros aportes que resaltaron la importancia de este momento en el proceso político y de políticas, se avanzó a un análisis de sus componentes, herramientas, contenidos y alternativas para su selección (entre otras cuestiones). Por un lado, se producen indagaciones sobre las herramientas o instrumentos de políticas y los supuestos de comportamientos subyacentes que guían su elección (Schneider & Ingram 1990, 1997; Schneider y Sidney 2009), por otro en la relación entre los actores políticos y la selección de instrumentos (Linder y Peters 1991; Howlett 2009; Capano y Lippi 2016), en tanto que la mirada neoinstitucionalista dará cuenta de cómo inciden los instrumentos en las estrategias de los agentes (Ostrom, 2010), y de cómo las definiciones de políticas pasadas inciden en las opciones de diseños actuales o en ciertas coyunturas críticas (Pierson 1993, 2000).

2.1. Herramientas, instrumentos para el diseño y los supuestos de comportamientos subyacentes

Respecto a los instrumentos y/o herramientas de políticas públicas, muchos de los trabajos que se fueron publicando señalaban la complejidad y diversidad de temas sobre los que fueron avanzando los estados desde la década de 1930, proceso que vino de la mano de una proliferación de técnicas e instrumentos a partir de los cuales los gobiernos bus-

caron influir en los comportamientos y alcanzar sus metas. Esas técnicas o herramientas se pueden identificar, por ejemplo, con estándares, gastos directos, subsidios, sanciones, empresas públicas, contratos, subvenciones, educación, licencias, concesiones, regulaciones, entre otros. La nueva mirada proponía desplazar el objeto de estudio e indagación de las áreas o temas de políticas (educación, salud, ambiente, infraestructura, etc.), hacia los tipos de instrumentos y herramientas de los diseños de políticas, y de cómo estos inciden en la consecución de los objetivos definidos. Esto llevó a analizar cómo funcionaban los mismos instrumentos y herramientas (similares diseños) en diferentes áreas de políticas.

Una primera aproximación a este tema estuvo dada por identificar agrupamientos de instrumentos a partir de clasificaciones a nivel micro que enfatizan determinadas características. Elmore (1987) por ejemplo, propuso cuatro técnicas: mandatos (reglas que restringen ciertas acciones de agencias o poblaciones objetivos), incentivos (contraprestaciones, generalmente en dinero, para fomentar determinadas actividades), capacidad (recursos para que las oficinas gubernamentales realicen sus acciones), y herramientas de cambios de sistemas (altera los organigramas o las funciones y competencias de las oficinas gubernamentales).

Schneider & Ingram centraron su atención en “...las herramientas de políticas y las teorías conductuales subyacentes –explícitas o implícitas– que guían la elección de las herramientas” (Schneider & Ingram 1990:511). El supuesto del que parten las autoras es que “...las políticas públicas casi siempre intentan que las personas hagan cosas que de otra manera no harían, o permite a las personas hacer cosas que de otro modo no hubieran podido hacer” (op.cit. 513), por lo que un abordaje de las herramientas de políticas debe partir de una teoría de la decisión y la acción individual, para enfocarse en aquellos aspectos de las decisiones y acciones que son susceptibles de modificar o manejar a partir de las políticas. Para las autoras el hecho de que las personas no toman de manera unilateral o colectiva las medidas necesarias para atenuar los problemas de agenda pública (sociales, económicos, políticos), puede explicarse por varios motivos, ya sea porque creen que la ley no los dirige o autoriza a tomar medidas, porque carecen de incentivos o capacidades, o bien porque están en desacuerdo con los valores implícitos en los medios y fines. Sobre estas tendencias, las herramientas de políticas abordan estas problemáticas a partir de estrategias que las autoras clasifican en cinco grandes categorías: recursos de autoridad, incentivos, generación de capacidades, uso de proclamas simbólicas y exhortativas para influir en la prescripción de valores, o promoviendo el aprendizaje para reducir la incertidumbre. En la Tabla 1 se presenta una síntesis de los componentes de cada una de ellas.

Tabla 1. Caracterización de herramientas de políticas de Schneider & Ingram.

Herramienta	características	Teorías conductuales subyacentes
Autoridad	Declaraciones respaldadas por la autoridad legítima del gobierno que otorga permisos o prohibiciones. Se utilizan principalmente dentro de la estructura jerárquica del gobierno	Asumen que los agentes y lo objetivos responden a la estructura organizativa de relaciones jerárquicas, y que los niveles inferiores usualmente harán lo que se les indique.
Incentivos	Herramientas que dependen de beneficios tangibles, positivos o negativos, para inducir el cumplimiento o fomentar determinados comportamientos en tanto deseables.	Asumen que los individuos maximizan utilidad y no estarán motivados positivamente para tomar medidas relevantes en ciertas políticas, a menos que sean influenciados, alentados o coaccionados por la manipulación de beneficios o cargas tangibles.
Capacidades	Brindan información, capacitación, educación y recursos para permitir que individuos, grupos o agencias tomen decisiones o realicen actividades.	Asume que los incentivos no son un problema, pero que puede haber barreras derivadas de la falta de información, habilidades u otros recursos necesarios para tomar decisiones o emprender acciones que contribuyan a los objetivos de políticas.
Proclamas simbólicas y exhortativas	Herramientas que apelan a lo simbólico o a resaltar valores, tales como declamaciones, imágenes, símbolos, etiquetados, conducta de los gobernantes	Asumen que los individuos están motivados por cuestiones psicológicas y/o culturales, y deciden si emprenden o no acciones sobre la base de sus creencias o valores. Los individuos se comportarán según lo esperado por las políticas, si los objetivos de estas son consistentes con sus creencias.
Aprendizaje	Se utilizan cuando se desconoce la base sobre la que las poblaciones objetivo podrían moverse para emprender acciones de resolución de problemas. Las agencias o las poblaciones objetivo extraen lecciones de la experiencia a través de evaluaciones, audiencias y arreglos institucionales, para optar por las mejores herramientas para las metas fijadas	Asume que las agencias y las poblaciones objetivos pueden aprender sobre el comportamiento y seleccionar de las otras herramientas aquellas que sean más efectivas.

Fuente: elaboración propia a partir de Schneider & Ingram (1990)

Esta clasificación es útil para caracterizar el proceso de políticas, o las herramientas más seleccionadas por quienes deciden (en clave comparada). Al mismo tiempo, ayuda a percibir cómo cambian las políticas en una misma arena a lo largo del tiempo, y qué tipo de herramientas predominan en un determinado período histórico (Schneider & Ingram 1990). Lo que subyace en la propuesta, es que las opciones por ciertas herramientas para el diseño, implican también optar por supuestos sobre cómo se espera que se comportará la población objetivo de la política en cuestión.

En un texto posterior, las mismas autoras presentan los elementos empíricos principales a considerar al momento del análisis y el diseño de políticas, entre los cuales identifican: 1) la definición del problema, 2) los beneficios y cargas que distribuye, 3) la población objetivo, 4) las reglas, 5) las herramientas, 6) la estructura de implementación, 7) las construcciones sociales, 8) los fundamentos y, 9) los supuestos subyacentes. Al igual que en el trabajo previo, aparecen componentes racionales e instrumentales del diseño (por ejemplo, beneficios y cargas, reglas, etc.), como así también los componentes cargados de valor o más subjetivos (por ejemplo, construcciones sociales, supuestos subyacentes). Todas las componentes presentadas por las autoras pueden observarse de manera directa o indirecta, por lo que, a su juicio, pueden ser referentes empíricos de investigaciones que avancen sobre el diseño en diferentes áreas de políticas (Schneider & Ingram, 1997).

2.2. Actores políticos y diseño: estrategias y restricciones para nuevas alternativas

La selección de instrumentos de políticas entre un conjunto de alternativas, y los modos como los actores políticos-gubernamentales se vinculan con este momento, es uno de las líneas de estudios que también se constituye en objeto de indagación en el área del DdP. La literatura clásica sobre políticas públicas, principalmente la proveniente de la ciencia de la administración y los enfoques de gestión, señala la necesidad de elegir entre alternativas que se proponen por analogía o promoción, minimizando las innovaciones o el invento de nuevas alternativas o vías para alcanzar metas de políticas. Esta forma de proceder al momento de elegir entre diferentes opciones llevada al extremo, supone dinámicas similares al “modelo de la papelería” propuesto por Cohen, March y Olsen (1972), donde lo que hay son *problemas en busca de soluciones*. Sobre este punto, dentro del enfoque del DdP se produjeron reflexiones teóricas e investigaciones empíricas orientadas, por un lado, a dar cuenta sobre las estrategias que pueden darse los tomadores de decisiones para evaluar alternativas que escapen a la mera rutinización de instrumentos (Linder y Peters 1991), por otro lado, a analizar cuáles son las restricciones macro que inciden en las opciones de diseño de instrumentos (Howlett 2009), y finalmente, a presentar tipologías que buscan explicar modelos sobre cómo seleccionan instrumentos y herramientas los diseñadores de políticas y tomadores de decisiones (Capano y Lippi 2016).

Un primer trabajo de referencia en este punto es el de Linder y Peters (1991). Los autores proponen un modelo para contrarrestar las tendencias sistémicas contra la “creación de nuevas soluciones”, esto es, para avanzar en estrategias que permitan diseñar alternativas de manera “consciente”. El esquema propuesto parte del supuesto de que uno de los problemas del diseño es el de cuál es la mejor manera de cambiar los comportamientos, independientemente si nos motiva el costo social, el interés público o la preocupación por los menos favorecidos. Al respecto, los autores señalan:

“El cambio de comportamiento, ya sea de individuos u organizaciones, requiere dos tipos de mecanismos, uno que establece los controles necesarios y otro que asegura el cumplimiento. La primera tarea es especificar las características de diseño plausibles de cada uno. Para establecer controles, el actor y el instrumento se convierten en hacedor de reglas y en regla; para asegurar el cumplimiento, en un refuerzo y un incentivo... La segunda tarea consiste en evaluar sistemáticamente tanto las características individuales del diseño como sus combinaciones como mecanismos para producir cambios de comportamiento”
(Linder y Peters 1991:132).

El modelo identifica por un lado a los actores “que hacen las reglas” y a las “reglas” (y sus características), y por otro lado a los actores que “ejecutan las reglas” y los diversos tipos de “incentivos”. Respecto a los “diseñadores de las reglas” –la forma institucional que debería regir los niveles de control sobre el comportamiento–, varían en función de la centralización (nivel de concentración de autoridad y control), la flexibilidad (cobertura contra la incertidumbre)¹¹ y la responsabilidad (rendición de cuentas). En el modelo, las “reglas” se conciben como los “instrumentos” para restringir las elecciones de comportamiento o las transacciones privadas” (Linder y Peters 1991:135), y se analizan teniendo en cuenta el grado de intervención (en los asuntos no estatales) y la equidad (igualdad de trato para los afectados por las mismas reglas). El segundo actor –el “ejecutor” de las reglas–, es el encargado de controlar la aplicación del incentivo, decidiendo cuándo y si debe aplicarse la regla, por lo que “la aplicación... implica la disposición del ejecutor para imponer sanciones, así como la capacidad de detectar violaciones” (p. 138). Los ejecutores se clasifican en tres tipos: en el primero, la parte reguladora asume la responsabilidad de monitorear y hacer cumplir su propio cumplimiento; el segundo, es el propio autor de las reglas el que asume la responsabilidad de monitorear y sancionar el incumplimiento; y el tercero es cuando el legislador (quien diseña y sanciona las reglas), se basa en actores independientes para hacerlas cumplir (delegación en un tercero). Por último, los incentivos sirven como castigo por incumplimiento o como aliento a la observación de las reglas. Pueden ser positivos, reforzando el cumplimiento a través de recompensas, o negativos, castigando la no observancia de las reglas con algún tipo de sanción¹².

A partir de estos elementos los autores señalan que los diseños de alternativas de políticas, para escapar a la mera inercia o analogía, pueden explorar soluciones nuevas a problemas combinando las características de los actores e instrumentos propuestos en el modelo, resaltando de este modo la importancia de que las propuestas de alternativas sean el resultado de un proceso de diseño explícito y sistemático.

Como puede observarse, y bajo estos argumentos, las opciones de políticas dependen de los análisis de alternativas diseñadas para atender ciertas cuestiones. Estos análisis podrán estar condicionados por analogías o experiencias previas, o –siguiendo el modelo recién presentado– por un análisis consiente y sistemático. Si bien las alternativas de políticas, y las herramientas a ellas asociadas, pueden ser numerosas y diversas, Howlett (2009) señala que los diseños de políticas operan en varios niveles que restringen las opciones o alternativas al momento de aplicación concreta de las políticas, esto es, existe una co-determinación mutua entre los diferentes niveles en el que se definen los objetivos y medios de las políticas: modos de gobernanzas (nivel macro), regímenes de políticas (nivel meso), y el rango de opciones y ajustes de políticas e instrumentos (nivel micro).

El nivel macro se vincula con los “acuerdos de gobernanza”. Refiere a los objetivos “macro” de políticas de más alto nivel, y a las preferencias generales de implementación, asociados a

un modo de gobernanza, esto es, en torno al conjunto de ideas e instrumentos compartidos entre los principales actores políticos y sociales, sobre cómo deben atenderse los problemas públicos (lo que condiciona las preferencias por ciertos tipos generales de instrumentos y herramientas). Siguiendo un trabajo de Mark Considine,¹³ Howlett identifica cuatro grandes modos de gobernanza: 1) gobernanza legal, 2) gobernanza corporativista, 3) gobernanza de mercado, 4) gobernanza de la red. A su vez, en el nivel meso, en los “régimenes de políticas”, se establecen los objetivos y mecanismos a través de los cuales se atenderán específicamente los problemas públicos. Estas opciones o preferencias estarán condicionadas por el nivel macro; por ejemplo, bajo un régimen de gobernanza de mercado (muy predominante hoy en varios países), los objetivos se enmarcarán en un discurso que espera que el poder del Estado se utilice principalmente para corregir el mercado y la acción colectiva, o la gobernabilidad, esto es, orientado los objetivos y los medios a atender las “fallas de mercado” y las “fallas de gobernanza”. Por último, en el nivel micro, el diseño de instrumentos y/o sus ajustes, están a su vez condicionados por el régimen de gobernanza y el régimen de políticas en el que operan. Siguiendo el ejemplo de políticas e instrumentos que se deciden bajo un régimen de gobernanza de mercado, las metas pueden incluir consideraciones de eficiencia, efectividad y equidad, lógicas de distribución y provisión de bienes, costos de oportunidad, etc. A partir de este análisis multinivel, Howlett señala que:

“el rango de opciones específicas, está restringido por los tipos de decisiones de nivel meso que se toman sobre los objetivos y las herramientas de políticas, y ambos a su vez, están restringidos por el tipo de elecciones hechas en el más alto o meta-nivel de objetivos de política en general y preferencias de implementación...”

(Howlett 2009:74)

por lo tanto, “el diseño de políticas exitoso requiere un modelo de elección de herramientas de políticas que tenga plenamente en cuenta los múltiples niveles de elementos o componentes de políticas, así como las interrelaciones existentes entre cada nivel...” (pág. 75)

Por su parte, Capano y Lippi (2016), presentan una tipología que busca dar cuenta de cómo es el proceso de diseño y selección de herramientas de políticas por parte de quienes toman de decisiones. Los autores plantean que al momento de optar por un diseño u otro, quienes toman las decisiones están tensionados/as por dos lógicas: la lógica de la consecuencia (más instrumental, vinculada a la efectividad) y la lógica de lo apropiado (más vinculada al principio de la legitimidad, al valor compartido de un instrumento por parte de “otros” actores del juego político).

Por un lado, la “legitimidad” refiere a al hecho de que, quienes toman decisiones en el ámbito de lo público, no pueden seleccionar herramientas de políticas solamente por sus

preferencias personales, sino que entran también en juego las opiniones de otros actores, las eventuales coaliciones, los intereses, la confianza, entre otras cuestiones. La legitimidad tiene una doble fuente: interna (derivada del campo político de pertenencia del actor que diseña y/o decide), y externa (deriva de un sector o contexto político-institucional exógeno). Por otro lado, la “instrumentalidad”, identificada con el segundo impulsor de elección de instrumentos, se vincula a la percepción por parte de diseñadores y tomadores de decisiones sobre la utilidad de las herramientas seleccionadas para alcanzar los objetivos, esto es, sobre su eficacia y la capacidad de resolución de problemas¹⁴. En esta dimensión, los autores diferencian entre: instrumentalidad especializada (herramientas de gestión únicas e insustituibles), y la instrumentalidad genérica (herramientas percibidas por los tomadores de decisiones como útiles para cubrir varios problemas y soluciones diferentes). En el esquema propuesto por Capano y Lippi para dar cuenta del proceso de diseño y selección de herramientas, la combinación de las percepciones de legitimidad e instrumentalidad da lugar a cuatro patrones específicos de elección de instrumentos: rutinización, hibridación, contaminación y estratificación (tabla 2).

Tabla 2. Cuatro tipos de patrones que afectan la selección de herramientas

		Legitimidad	
		Interna	Externa
Instrumentalidad	Especializada	Rutinización	Hibridación
	Genérica	Contaminación	Estratificación

Fuente: Capano y Lippi (2016)

La rutinización supone la adopción de los mismos instrumentos de políticas siguiendo el tradicional patrón de elección de un área de gestión. Incide aquí la legitimación de la trayectoria y la especialización considerable de dicha área; no hay nueva combinación de nuevas políticas, sino el mantenimiento de aquellas que son presentadas como eficaces y eficientes por esa área. La contaminación es el patrón que prevalece cuando se adoptan herramientas y políticas de acuerdo con los valores políticos de quienes deciden y de los iniciados (o nuevos actores) dentro del campo del área de políticas que se trate; es probable que las herramientas no se adapten bien a la cuestión, pero se presentan como necesarias para la creación de un consenso más amplio.¹⁵ Por su parte, la hibridación es el patrón de elección a través del cual quienes deciden “...se ven obligados, por la necesidad de legitimación externa, a innovar dentro de un sector político dado mediante la elección de una nueva herramienta que es altamente restrictiva” (Capano y Lippi 2016:285); supone combinación de herramientas de políticas en las que se combinan diferentes principios de gobernanza, por lo que se produce un rediseño del conjunto de herramientas empleadas. Por último, la estratificación es el patrón por el cual se introducen instrumentos de manera genérica que son fácilmente aceptados dada la necesidad de legitimación externa; suelen acoplarse a los instrumentos ya existentes, y no producen cambios sustanciales en las posiciones de los actores vinculados a la política.

Resumiendo, para estos últimos autores, los patrones que explican cambios (o continuidades) en los diseños y las herramientas seleccionadas, se enmarcan en las percepciones que tienen los decisores, y la necesidad de legitimar las decisiones (lógica de los consensos) y alcanzar los objetivos buscados (consecución de fines) por la política.

2.3. Los aportes neoinstitucionalistas

Como bien señalan varios autores,¹⁶ la recuperación de las instituciones como objeto de estudio y la consolidación de un paradigma (neo)institucionalista en la Ciencia Política a inicios de la década de 1980, derivó en una serie de enfoques que al interior de este paradigma partían de una premisa básica: “las instituciones importan”. Desde este paradigma, muchos estudios comenzaron a analizar a las políticas públicas como instituciones (Pierson 1993), en el sentido que configuran reglas de juego y suelen asignar incentivos o cargas a una población objetivo para que actúen en línea con los objetivos de las políticas definidas. Dos de esas variantes, el “institucionalismo de la acción racional (IAR) y el institucionalismo histórico (IH), plantean desarrollos que generaron contribuciones al enfoque del DdP. A continuación, se presentan algunos de esos aportes.

2.3.a El Institucionalismo de la Acción Racional: herramientas de políticas y estrategias de actores

El IAR es caracterizado por Peters (2003) como la variante del neoinstitucionalismo que parte de la premisa de que los comportamientos de los actores no están guiados por normas y valores, sino que son una función de las reglas e incentivos, entendiendo a las instituciones como “...un sistema de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de los cuales los individuos tratan de maximizar beneficios” (Peters 2003:38). El individualismo metodológico es el método del cual parte el IAR, por lo que concibe a los individuos como maximizadores de preferencias en un contexto moldeado por las instituciones. Siguiendo a Hall y Taylor (1996), una de las grandes contribuciones del IAR ha sido enfatizar el papel de la interacción estratégica en la determinación de los resultados políticos, puntualizando que para este enfoque “es probable que el comportamiento de un actor sea impulsado, no por fuerzas históricas impersonales, sino por un cálculo estratégico y, ... que este cálculo se verá profundamente afectado por las expectativas del actor sobre cómo es probable que los demás se comporten” (Hall y Taylor 1996:945).

Una de las intelectuales que contribuyó al análisis institucional desde este enfoque es Elinor Ostrom. En los trabajos que desarrolló desde la década de 1970,¹⁷ parte del supuesto de que los individuos que interactúan en situaciones estructuradas por reglas “...se enfrentan a elecciones respecto a las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinadas consecuencias para ellos y para otros” (Ostrom 2015:35). La propuesta metodológica y de análisis, tiene la pretensión de ser un marco

conceptual para aplicarse a la diversidad de situaciones estructuradas institucionalmente (recurrentes, con reglas, valores y normas), con el fin de identificar los componentes comunes que son soportes de estas diversas estrategias a partir de las cuáles los individuos definen sus acciones (en diferentes ámbitos, como el mercado, una institución religiosa o en la esfera pública). La propuesta general tiene varios niveles que identifican “...los tipos más importantes de variables estructurales presentes en cierta medida en todos los arreglos institucionales, pero cuyos valores difieren de un tipo de arreglo institucional a otro” (Ostrom 2010:29). A partir de este marco general, identifica una arena de acción –en la que se enmarca una situación de acción–, los actores que participan de la misma, sus patrones de interacción y los posibles resultados (dadas ciertas reglas y atributos de la comunidad de referencia de esa arena). El enfoque supone que los actores definen sus estrategias racionalmente, dentro de opciones y dado un conjunto de reglas (que asignan castigos o sanciones si no se observan).

Siguiendo estos argumentos, si las políticas públicas se entienden en esta variante neoinstitucionalista, pueden concebirse como las reglas de juegos que asignan incentivos o cargas dentro de una arena de acción, en la que los actores (población objetivo) definirán sus estrategias en las diversas situaciones de acción. De allí el interés que se le ha prestado a cómo las distintas áreas de gobierno (los actores gubernamentales) diseñan o modifican esas reglas de juegos, bajo el supuesto de que quienes diseñan esas reglas (que deciden asignar beneficios, costos o sanciones) deben tener en claro los objetivos perseguidos para definir qué instrumentos son necesarios para que la configuración de la política (las reglas de juego), aliente a los destinatarios de las políticas a seguir ciertas estrategias y desalentar otras no deseadas.

Al interior del IAR se pueden identificar dos grandes contrapuntos, que tienen incidencia en el DdP: por un lado, el grado de racionalidad de los actores que definen estrategias en el marco de las reglas de juego (de las políticas), y por otro lado la discusión entre reglas formales e informales y la incidencia de estas últimas. Unas breves referencias a ambos contrapuntos son necesarias para comprender también como estas diferentes posturas podrían incidir en el diseño.

Respecto a la racionalidad de los actores, el contrapunto gira en torno a quienes parten de una racionalidad del actor afín al modelo de la economía neoclásica (racionalidad en contextos de información perfecta), y quienes parten de posturas que reconocen la racionalidad limitada de los actores al momento de definir estrategias –más en línea con los supuestos de Herbert Simon (1957), que introduce tempranamente Charles Lindblom (1991 [1959]) en los estudios de políticas–. La primera de las posiciones supone que los individuos (autónomos y con capacidad de agencia) definen sus estrategias en un contexto de información perfecta, transparente y accesible para quienes la requieran o deseen informarse. El diseño de una política bajo estos supuestos resalta la importancia de ser precisos con la información en torno a la política en cuestión y a sus instrumentos (reglas,

normas de referencia, población objetivo, sanciones, etc.), en particular que las eventuales sanciones por inobservancias o incumplimientos, estén por escrito y sean claras. De allí la relevancia que adquieren en estos diseños la publicidad (en el sentido de hacer público) de las acciones gubernamentales en torno a las diferentes áreas de políticas.

Por su parte, la segunda de las posturas señala no solo que la información no es perfecta, sino que es asimétrica por lo que es frecuente que los individuos no tengan acceso a la misma o no tengan los medios para informarse y, adicionalmente, hay limitaciones de tiempo. En este sentido, la negociación, los acuerdos y los diversos puntos de vistas sobre una arena de política no sólo preceden al diseño y la decisión (como lo es en la postura anterior), sino que son parte de los momentos pos decisionales de implementación y hasta de evaluación de las políticas, cuestión que es relevante para el (re)diseño mismo de la política.

En cuanto a la formalidad e informalidad de las reglas, si bien al diseño le compete la dimensión formal, esto no supone desconocer la importancia de las reglas informales en los diseños institucionales de las políticas. Por ejemplo, en su propuesta de marco de análisis, Ostrom utiliza el concepto de “reglas en uso” (en lugar de “reglas en forma”) para dar cuenta de situaciones en las que “...alguien nuevo... se socializa en un sistema existente de comportamientos ordenados por reglas. Es el deber y no deber que uno aprende en el terreno y que puede no existir en ningún documento escrito” (Ostrom 2010:25-26), señalando que en algunos casos esto puede significar hacer justamente lo contrario a lo que está escrito en documentos formales.

Helmke y Levitsky (2003) ofrecen una contribución a las agendas de los estudios de la dimensión informal de las instituciones.¹⁸ En su enfoque las instituciones informales son definidas como “reglas socialmente compartidas, generalmente no escritas, que se crean, comunican y hacen cumplir fuera del canal autorizado oficialmente” (Helmke y Levitsky 2004:727).¹⁹ Partiendo de esta definición, proponen que la relación entre las instituciones formales e informales deben analizarse a partir de la efectividad de las primeras y de la complementariedad entre ambas, presentando para ello una tipología que vincula estas dos dimensiones: por un lado, instituciones formales efectivas e ineficaces, por otro lado, la compatibilidad o el conflicto que puede darse entre las metas de las instituciones formales y las informales. Desde el punto de vista del análisis y la investigación, recomiendan iniciar los estudios a partir de las instituciones formales, y “traer” las instituciones informales cuando desde las primeras no se logra explicar la estructura de incentivo que define las estrategias de los actores.

Los aportes que se introducen desde IAR al DdP se vinculan con la importancia que adquieren la definición de las reglas que buscan incidir sobre las estrategias de los actores (qué pueden, deben o no pueden, no deben hacer). Al mismo tiempo, el reconocer la importancia que adquieren las reglas informales en determinadas arenas de políticas es relevante para los rediseños de instrumentos o bien para la definición de nuevas herramientas.

2.3.b El Institucionalismo Histórico y los procesos de retroalimentación de políticas

Relacionado con las opciones de políticas y los diseños de alternativas, en particular con el hecho de que usualmente las respuestas a determinados problemas surgen a partir de adoptar instrumentos o herramientas ya implementados, o que aún se implementan, Paul Pierson (1993) se ocupa de los numerosos estudios que desde la década de 1980 dieron cuenta de los procesos de “retroalimentación de políticas” (*policy feedback*), en particular desde el Institucionalismo Histórico.²⁰ El autor señala que, en esa década y desde la Ciencia Política, se presta especial atención –desde diferentes perspectivas– a las formas en que las reglas de juego formales e informales influyen en el comportamiento político y social. Si bien desde el IH la mayoría de los análisis se habían centrado en el Estado, las instituciones políticas y las reglas formales, Pierson señala que:

“las principales políticas públicas también constituyen importantes reglas de juego, que influyen en la asignación de los recursos económicos y políticos, la modificación de los costos y beneficios asociados a las estrategias políticas alternativas, y en consecuencia a la alteración subsiguiente del desarrollo político”

(Pierson 1993:596).

El autor analiza los procesos de retroalimentación de políticas por dos vías: por un lado, mostrando evidencias de estudios que dan cuenta de cómo “las políticas públicas proporcionan recursos e incentivos”, por otro lado –y en clave más interpretativista– investigaciones que analizan a las políticas como “fuentes de información y significado”.

Respecto a la primera vía, da cuenta de los efectos de la asignación de recursos sobre los grupos de interés, las elites del gobierno y la población. En el primero, las investigaciones señalan que la actividad de los grupos de interés “...a menudo parece seguir más que preceder a la adopción de políticas públicas” (Pierson 1993:598), sobre todo en los casos en que las políticas públicas asignan recursos que proporcionan una fuerte motivación para que los beneficiarios se movilicen a favor del mantenimiento o la expansión de los mismos.²¹ En el caso de las elites de gobierno, Pierson refiere a la serie de investigaciones que desde el IH analiza las capacidades estatales, en particular a los trabajos de Weir y Skocpol (1985) y de Ikenberry (1988). Estos estudios dan cuenta de que los procesos de retroalimentación de políticas llevan a transformaciones de las capacidades estatales, sobre todo cuando se analizan nuevas estrategias para hacer frente a coyunturas críticas, para las cuáles se utilizan nuevos arreglos administrativos e institucionales con capacidades para diseñar e implementar dichas estrategias.²² En cuanto a la asignación de recursos e incentivos sobre la población en general, el autor identifica una serie de

líneas de indagación que podrían reforzar las evidencias de que las políticas muchas veces brindan incentivos que alientan a la población a actuar de determinada manera, bloqueando un camino particular de desarrollo de políticas que alguna vez fue posible.²³

La segunda de las vías por las que Pierson analiza los procesos de retroalimentación de políticas es desde cómo estas se constituyen en fuente de información y significado. Como se señaló en párrafos anteriores, esta vía es más interpretativista, agregando a los análisis la pregunta en torno a ¿cómo influyen las reglas de juego en la manera en que los actores sociales le dan sentido a su entorno? Por un lado, varias investigaciones han dado cuenta de la importancia de los “efectos de aprendizaje” en el diseño de políticas, principalmente de los individuos y agencias que se encuentran involucrados directa o indirectamente en los procesos de formulación de políticas. Sobre este punto, Pierson rescata el trabajo de Hugh Hechlo (1974), quien resalta cómo las políticas públicas previamente adoptadas inciden en el establecimiento de las nuevas agendas, ya sea porque demostraron ser exitosas en el pasado, o bien aprendiendo de los errores.²⁴ Lindblom (1991 [1959]) ya había señalado algo similar, al plantear que, ante la complejidad de los problemas y la necesidad de arribar a algunos acuerdos mínimos, los tomadores de decisiones muchas veces se apoyan en políticas preexistentes, avanzando solamente de manera incremental y sobre los márgenes.²⁵ Más allá de estos argumentos, Pierson señala que los estudios basados en los aprendizajes de políticas aún requieren refinamientos para ofrecer propuestas más claras sobre las condiciones y motivos que llevan a determinados actores a ver las políticas pasadas como positivas o negativas. El último tipo de estudios a los que refiere Pierson se vincula a las políticas como fuentes de información para la población en general. Estos avances dan cuenta de cómo las políticas brindan señales que influyen en las percepciones de las personas sobre sus intereses, y sobre si consideran que sus representantes están protegiendo dichos intereses. Al igual que los estudios que se centran en los “aprendizajes de políticas”, parten de reconocer la distribución desigual de la información, pero se extiende a más actores (no solo a quiénes están involucrados en el diseño de políticas). Las dimensiones claves de este tipo de trabajos son la “visibilidad” y la “trazabilidad” de las políticas, esto es, los ciudadanos deben experimentar algún resultado discernible que los lleve a indagar sobre los motivos o las causas de tales resultados (visibilidad), y los ciudadanos deben poder vincular ese resultado con alguna acción gubernamental, alguna oficina del Estado o algún representante (dimensión que se vincula con los castigos o recompensas hacia los representantes).

Un concepto relevante que se vincula con este tipo de estudios –que reconocen la influencia de políticas pasadas en los diseños actuales–, es el concepto de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*). Siguiendo a Kay (2005), los procesos “dependientes de la trayectoria” se evidencian en los casos en donde “...los movimientos iniciales en una dirección provocan más movimientos en esa misma dirección; en otras palabras, el orden en el que suceden las cosas afecta cómo suceden; la trayectoria del cambio hasta cierto punto limita la trayectoria después

de ese punto” (Kay 2005:553). Para el autor, el concepto de “dependencia de la trayectoria” no es un enfoque teórico, sino que es útil como “...categoría empírica, un concepto de organización que puede usarse para etiquetar un cierto tipo de proceso temporal” (pág. 554). Aplicado al caso de los diseños de políticas, esta categoría empírica es de utilidad para dar cuenta de dos procesos vinculados con alternativas posibles: por un lado, opciones de políticas que en ciertas coyunturas fueron viables, muy probablemente dejen de serlo en el futuro (al menos en lo inmediato); por otro lado, una vez que una política es dedicada, es muy probable que el sendero de dicha política se retroalimente y continúe en el mismo sentido.²⁶

2.4. ¿Y en América Latina?

En América Latina un gran número de investigadores e investigadoras se ocupa del estudio de las políticas públicas, por lo que dar cuenta de los estudios o publicaciones que en la región se han ocupado en años recientes por el diseño de políticas, implica indagar en esas numerosas contribuciones (lo que arriesga a dejar afuera algunos aportes relevantes). Unas breves referencias proponen dar cuenta del estado de la cuestión sobre el DdP en la región.²⁷

El trabajo de Oszlak y O'Donnell ([1976] 2007) fue uno de los primeros en sintetizar una propuesta para el estudio de las políticas públicas en América Latina. El modelo propuesto reconocía la importancia de estudiar las políticas a partir del surgimiento de la “cuestión”, de la posición que sobre la misma tienen diversos actores, y de cómo el Estado se posiciona sobre la misma, identificándolas como “nudos” del proceso social.²⁸

Aunque los primeros trabajos no ponían el foco en el momento del diseño, ni partían de los supuestos de trabajo que están por detrás del enfoque del DdP, fueron pioneros en cuanto estimularon la formulación de nuevos problemas de investigación y nuevas líneas de interrogación. Con el inicio de la década de 1990, los estudios sobre políticas se fueron consolidando. Los aportes en torno a la operacionalización de su concepto (Aguilar Villanueva 1992; Méndez 1993) dieron paso a un predominio de aportes que tienen como marco de referencia al enfoque procesual o etapista (Méndez 1993; Roth Deubel 2002), dando cuenta al mismo tiempo de la importancia del contexto en los análisis y la relevancia de otras dimensiones del sistema y régimen político (por ejemplo Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya 2013) y de la diversidad de enfoques en el estudio de las políticas públicas (Fointaine 2015; Roth Deubel 2019).

Un interesante aporte al análisis de cómo el saber técnico incide en el proceso de elaboración de políticas es el de Antonio Camou (1997, 2006), quien analiza “el papel de los intelectuales expertos y los saberes especializados en la dinámica política en general y en el proceso de elaboración de políticas públicas en particular” (Camou 1997). El autor analiza el papel que tuvieron los intelectuales-expertos, agrupados en centros de investigación y tanques de pensamiento, en la adopción de estrategias de política económicas en

América Latina durante las décadas de 1980 y 1990. En su visión la incorporación a las burocracias de especialistas y expertos es una tendencia de largo plazo, aunque desde la década de 1980 reviste algunas características singulares, entre ellas: 1) una “autonomía relativa” de las fundaciones, tanques de pensamiento y centros de investigación que proveen cuadros a las áreas del Estado; 2) el carácter semipúblico (o semiprivado) de estas fundaciones y centros, que usualmente se constituyen como asociaciones civiles sin fines de lucro y reciben financiamiento de una variedad de actores e instituciones (incluido el propio Estado); 3) por último, el hecho de que “...la gestión directa de los asuntos económicos en América Latina ha sido encomendada a técnicos sin credenciales partidarias, pero con reconocidas antecedentes profesionales”. El análisis de las redes de asuntos que vía expertos inciden en el diseño de las políticas económicas destaca, de acuerdo a Camou, la importancia de la incorporación de las ideas en los diseños de las alternativas de políticas.

En el caso de los análisis de las características de las políticas, sus diseños y herramientas, hay investigaciones que centran la atención en el proceso de formación de políticas en América Latina, aunque su marco teórico no parte del DdP sino de la economía política. El trabajo de Scartascini, Spoiler, Stein y Tommasi (2010), analiza cómo es la dinámica del Proceso de Formación de Políticas (PFP) en varios de los países de la región. Los autores, vinculados al Banco Interamericano de Desarrollo (BID), definen al PFP como “...el proceso fundamental que da forma a las políticas, las impulsa desde las ideas hasta la implementación y las sostiene (o no) a lo largo del tiempo” (Scartascini, Spoiler, Stein y Tommasi 2010:2). No obstante, el enfoque se centra más en dinámicas externas al proceso de formación de políticas, proponiendo un marco explicativo en el que las “características de las políticas públicas” es una variable dependiente del juego político (dinámica institucional y relación entre actores relevantes del sistema político).

Se advierte que es escasa la producción de investigaciones que partan del enfoque del DdP presentado en los otros apartados de esta sección del trabajo. No obstante, publicaciones y discusiones recientes avizoran un desarrollo de investigaciones e indagaciones teóricas desde este enfoque. Un ejemplo en este sentido es el libro de Gisela Camembert (2013) sobre cómo transversalizar la perspectiva de género en las políticas públicas, publicación que pone la atención en las reglas, redes y recursos de políticas desde los enfoques institucionalistas. Otro ejemplo es el dossier “El diseño de políticas públicas para el desarrollo” en Cuadernos del CENDES;²⁹ los trabajos allí publicados dan cuenta –junto con otros aportes– del desarrollo del enfoque en perspectiva histórica (Rodríguez de Caire 2019), y del marco de análisis de referencia del DdP (Hernández-Luis, 2019).

Avanzar en este tipo de estudios permitiría profundizar el conocimiento sobre los diseños de políticas en los países de la región, para conocer cuáles son las herramientas y tipos de instrumentos más frecuentes, y si los mismos están (o no) condicionados por decisiones pasadas

o los acuerdos de gobernanza presentes en cada uno de los países de la región. Al mismo tiempo, hay desarrollos singulares en América Latina que podrían enriquecer el enfoque. Por ejemplo, los estudios que parten de identificar la configuración de diferentes matrices sociales en diferentes momentos históricos, podrían ser un marco de referencia para avanzar en indagaciones sobre si los diseños de políticas en cada una de esas matrices también suponen restricciones de alternativas similar a los aportes de Howlett sobre modos de gobernanza presentados arriba (e.g. García Delgado 1994; Svampa 2010).

2.5. Síntesis: premisas y limitaciones del enfoque

De acuerdo a lo expuesto, es posible sintetizar las premisas centrales del enfoque de DpP:

1. El tipo de diseño de políticas es relevante en tanto restringe las estrategias de los actores involucrados en una determinada área de política.
2. Las herramientas e instrumentos de políticas no son neutrales, tienen supuestos de cómo se comportan los actores y deben considerarse al momento de su elección.
3. La definición clara de las reglas de juego y la posición de los actores frente a estas son relevantes al momento de diseñar una política –cuestión que lleva sopesar las necesarias herramientas a implementar para hacer cumplir las reglas–.
4. La existencia de reglas informales, y su vínculo/relación con las formales, debe considerarse ante evaluaciones en vistas a ajustes de los instrumentos de políticas o las redefiniciones de estrategias de actuación.
5. Las opciones de políticas están restringidas, ya sea por los modos de gobernanza o regímenes de política, o por la trayectoria histórica de la misma política (o una combinación de ambas).

Estas premisas –útiles para proyectar investigaciones en estudios de políticas públicas que se propongan partir de este enfoque–, permiten dar cuenta de los principales aspectos en común que tienen quienes comparten este marco de referencia, más allá de sus contrapuntos o matices.

En tanto marco teórico en construcción y –en consecuencia– abierto a la discusión para revisar sus postulados, supuestos de trabajo, propuestas metodológicas y teóricas, se puede señalar una serie de limitaciones o puntos críticos del enfoque. A continuación,

se mencionan algunas de ellas, ejercicio necesario en un trabajo que pretende destacar sus principales premisas, y las limitaciones a las cuales debe atender para poder avanzar como modelo explicativo en el campo del análisis de políticas públicas.

Una de las principales limitaciones que reviste el enfoque es el peso que tiene en él el supuesto de que “las políticas estructuran la política”, que podemos caracterizar como la “sobredeterminación del diseño”.³⁰ Esto puede llevar a relegar la dimensión política de las políticas públicas, desconociendo que muchas veces las explicaciones de por qué se decidió lo que se decidió proviene de acuerdos políticos, negociaciones, coordinación de actores, y en ocasiones la injerencia directa de actores extra estatales (como puede ser la adopción de determinados instrumentos o herramientas a partir de adoptar líneas de financiamiento de organismos internacionales).

A esta primera limitación se pueden agregar la limitante señalada por Pierson (2000), vinculada a lo que denomina el predominio de la razón funcionalista en la Ciencia Política. Con ello Pierson refiere a que si bien los estudios pueden dar cuenta de cómo determinados arreglos institucionales configuran ciertas relaciones políticas, hay muy pocos trabajos que den cuenta cómo se originaron esos arreglos y los cambios: “los científicos políticos tienen mucho más que decir de los efectos institucionales que sobre el origen y cambio institucional” (Pierson 2000:476). La razón funcionalista toma a los arreglos institucionales como un punto de llegada, y raramente como un punto de partida, lo que evade la pregunta sobre el origen y el cambio institucional. La explicación suele ser que los arreglos institucionales existen como tales porque son funcionales a los actores sociales (la política pública X existe porque es funcional a los actores Y, Z...). Este argumento permite dar cuenta de cómo en el enfoque del DdP predominan trabajos en esta línea, a excepción de los que ponen la atención en las trayectorias de políticas o procesos de retroalimentación de políticas.

Un aspecto que ha sido desarrollado en los puntos 2.1 y 2.2, se relaciona al fuerte peso que tiene en el enfoque la visión instrumental de las políticas. Si bien la misma se matiza con dimensiones como la legitimidad o la política de las políticas (acuerdos, arreglos, decisiones, etc.), la racionalidad medios-fines predomina en el enfoque del DdP. Esto no necesariamente se constituye en una limitante, pero sí debe ser tenida como crítica en el sentido de lo que señalan Hall y Taylor (1996) o el propio Pierson (2000): los actores muchas veces deciden más guiados por una lógica de lo apropiado que por una lógica de la efectividad.

Un punto adicional que puede señalarse como falencia del enfoque refiere a la poca atención que tiene la coordinación en diferentes niveles de gobierno de políticas en una misma área,³¹ ya que predomina aún una visión de lo nacional sobre lo regional-local. Incorporar al enfoque la pregunta por la articulación de políticas hacia abajo podría enriquecer los estudios. Aún sin renunciar al supuesto de que las políticas configuran la política, incorporando la dimensión de la articulación entre niveles de gobierno, podría explorarse cómo

los diseños de políticas en niveles más bajos de gobierno (provincias, municipios), están condicionadas por las configuraciones de los diseños de políticas de los niveles superiores.

Por último, y puntualizando en un aspecto que no es exclusivo de este enfoque, debe señalarse la imposibilidad de tener certezas que prevean las consecuencias efectivas que un determinado diseño de políticas. Señalamos que no es exclusivo del enfoque del DdP ya que es algo propio de la lógica de producción de conocimiento con pretensiones de científicidad en las ciencias sociales. En el campo de las políticas públicas, los diseños reducen la incertidumbre, pero no se puede prever la relación causal a futuro que involucre a todos los actores, al contexto y la dimensión temporal, que permita tener certezas sobre los efectos del diseño de políticas adoptado.

No obstante sus limitaciones, las premisas señaladas alientan a proyectar investigaciones con hipótesis de trabajo que partan de alguna de las mismas. Dar cuenta al mismo tiempo de estas limitaciones y críticas, permite proyectar esas líneas de investigación con el complemento de enfoques o teorías que propongan superarlas.

3. Estado actual del enfoque

A pesar de afirmaciones que cuestionan la capacidad y la relevancia de los estados para actuar en un contexto dominado por el proceso de globalización, los estudios vinculados al campo de las políticas públicas en general, y al diseño de políticas en particular, continúan realizando importantes aportes a la comprensión de las alternativas de actuación que tienen las estructuras estatales en escenarios cada vez más complejos.³² Al realizar un análisis del desarrollo del enfoque del DdP en clave histórica, Rodríguez de Caire (2019) identifica una etapa reciente a partir del año 2012 a la que caracteriza como una “fase de consolidación”, dado el crecimiento exponencial de las publicaciones especializadas, los artículos, libros y foros que tienen al enfoque como objeto de indagación, investigación y reflexión.

En esta línea, Howlett y Lejano (2012) identificaban un desplazamiento de los trabajos y estudios centrados en el DdP a partir del surgimiento y consolidación de otros campos de investigación vinculados al estudio de las políticas: el de la “gobernanza” y el de la “globalización”. La explicación que dan los autores es que en los estudios más tradicionales vinculados al análisis de las políticas públicas, el Estado ha sido el actor central, por lo que el debilitamiento del interés en investigaciones centradas en el DdP “...se relacionó con un descentramiento más amplio de los estudios de políticas lejos de la centralidad de la autoridad y el Estado” (Howlett y Lejano 2012:364-365).³³ No obstante, los propios autores reconocen que contrariamente a la opinión prevaleciente, los “rumores” de la desaparición del Estado son muy exagerados, y plantean como necesario profundizar la comprensión de los mecanismos que en el actual contexto caracterizan el diseño de políticas.

Uno de los importantes avances del DdP en los últimos años fue la incorporación progresiva de componentes más subjetivos, algunos de los cuales se han señalado a lo largo de trabajo, en particular los fundamentos y supuestos subyacentes de los instrumentos, o las valoraciones sobre las poblaciones objetivo.³⁴ Al mismo tiempo, en publicaciones recientes se da cuenta de cómo inciden en el proceso de política las herramientas de políticas (Howlett, 2018; Bali, Howlett, Lewis y Ramesh 2021). Desde estos análisis las herramientas asociadas al proceso de política se pueden definir como “aquellas técnicas o mecanismos de política diseñados para afectar la forma en que se formula e implementa una política” (Bali, Howlett, Lewis y Ramesh, 2021, p.4). La particularidad de las herramientas procesales es que no buscan incidir en las herramientas sustantivas de las políticas (por ejemplo, impuestos, regulaciones, sanciones, etc.), sino que son utilizadas para que estas herramientas sustantivas funcionen de manera eficaz, o para ganar legitimidad. Los autores señalan que se pueden utilizar –entre otras aplicaciones– para definir o alterar las posiciones políticas de los actores involucrados, añadir actores a redes de políticas existentes, modificar las reglas de acceso a una red de políticas, cambiar los criterios de evaluación de una política (Bali, Howlett, Lewis y Ramesh, 2021).

Otros importantes avances vinculados con el DdP en los últimos años, se vincula con los estudios empíricos que permiten dar cuenta de cómo los gobiernos deciden entre el conjunto de herramientas e instrumentos disponibles al momento de diseñar sus estrategias de políticas. Ejemplos en este sentido son los trabajos de Öberg, Lundin, y Thelander (2015) y de Fernández-i-Marín, Knill y Steinebach (2021). El primero es un análisis de la política a nivel municipal en Suiza que tiene como fuente primaria una encuesta a las oficinas estatales en las que se diseñan políticas a ese nivel de gobierno y una serie de entrevistas; los autores encuentran que al inicio del análisis de un problema casi el 60% de los encargados de las oficinas correspondiente tienen dos o más alternativas de solución, pero que al momento de elevar las propuestas a los Comités que deciden solamente se le presenta más de una alternativa en 20% de los casos (esto es, quienes deciden suelen hacerlo solamente sobre una propuesta, sin alternativas). Por su parte, el segundo de los trabajos referidos, propone un “índice de diversidad de instrumentos” para analizar si los gobiernos tienden a utilizar los mismos instrumentos de políticas, combinaciones de instrumentos existentes, o si por el contrario diseñan políticas que se adaptan al problema en cuestión. Algunos de los resultados a los que llegan en sus análisis (se centran en las políticas ambientales en los países de la OCDE) es que “...los responsables políticos que enfrentan menos restricciones institucionales tienden a desarrollar respuestas políticas más diversas a los diferentes problemas ambientales que deben abordar... (y tienen) más oportunidades de apartarse de decisiones políticas anteriores y aplicar nuevos enfoques e ideas regulatorias” (Fernández-i-Marín, Knill y Steinebach, 2021:2).

Por último, es importante señalar que algunos de los desarrollos recientes incorporan elementos de las ciencias del comportamiento, en particular aquellos que remiten al ya citado concepto de *nudge* o el uso de la *big data* o ciencias de datos como insumos para la elaboración de alternativas. Una referencia a ellos, excede los alcances del presente trabajo.

4. Consideraciones finales

A lo largo de esta exposición se han presentado algunas de las líneas principales que fueron configurando el enfoque del Diseño de Políticas como marco de referencia para los estudios de políticas públicas. Como se señaló, siguiendo a Lowi y luego a Pierson, “las políticas generan política”, de allí la importancia de prestar atención al momento en que se configuran y diseñan las alternativas de actuación de los poderes públicos. Como se presenta principalmente en la segunda sección, tres líneas de indagación cobran relevancia al interior del enfoque: las herramientas e instrumentos de políticas (junto a los supuestos subyacentes), la dinámica entre actores políticos y diseños/instrumentación de políticas (quién diseña, quién controla, quién ejecuta) y las opciones de políticas, las reglas de juego y los procesos de retroalimentación de políticas. Se puede sintetizar señalando que desde el enfoque se argumenta que las características del diseño se van configurando en un proceso político y social, y tales estas características, a su vez, son generadoras de procesos políticos posteriores.

Se señalan también los escasos antecedentes de investigaciones que parten de este enfoque en América Latina (con las limitaciones señaladas sobre el relevamiento aquí efectuado). Se presentaron las principales premisas que se derivan de DdP, destacando que el tipo de diseño de políticas es relevante en tanto condiciona las estrategias de los actores, que las herramientas de políticas no son neutrales, la relevancia de definir claramente las reglas de juego, la posible existencia de reglas informales, las restricciones estructurales que tienen las opciones de políticas. Al mismo tiempo se plantearon algunas limitaciones y puntos de crítica al enfoque, como la sobredeterminación del momento del diseño, la ausencia en el enfoque de la articulación de políticas entre niveles diferentes de gobierno, y el predominio de la visión instrumental (esta última matizada por la incorporación reciente de una dimensión más política al enfoque).

¹ Una versión previa de este trabajo con variaciones y argumentos en torno a las políticas de ciencia, tecnología e innovación, fue presentada en las 5^o Jornadas de Ciencia Política del Litoral. La versión actual amplía los aportes teóricos y herramientas del enfoque analizado, incorporando mayor bibliografía específica y las observaciones realizadas por colegas en dichas Jornadas. Al mismo tiempo, hago explícito el agradecimiento a quienes actuaron como pares revisores externos. Los puntos marcados, sus aportes y la bibliografía recomendada permitieron mejorar la versión inicial.

² Entre los textos que abren el debate en esta primera etapa se puede señalar a Alexander (1982), Dryzek (1983), Linders y Peters (1984).

³ Como referentes del modelo por etapa se puede ver a Jones (1970). En América Latina, una primera variante de este modelo es presentada por Oszlak y O'Donnell ([1976] 2007), aunque con otras connotaciones y aplicaciones.

⁴ Un autor que presenta una serie de puntos críticos al enfoque del proceso de políticas públicas es Nakamura (1986). Entre otros argumentos, el autor señala que el enfoque del proceso de políticas, si bien muy extendido en la disciplina, es impreciso y lleva a mucha confusión conceptual que genera problemas teóricos y prácticos: “teóricos en el sentido de que las categorías tal como se aplican no son lo adecuadamente específicas para lo que pretende aplicarse. Práctico en el sentido de la confusión teórica lleva a diagnósticos o implementaciones erróneas o a mejoras parciales” (Nakamura, 1987:145)

⁵ En su trabajo, Lowi aborda un tercer enfoque derivado de un estudio de caso realizado por Schattschneider, en dónde identifica una arena que combina características tanto del pluralismo como del elitismo.

⁶ Los orígenes del neoinstitucionalismo se lo suele ubicar en dos textos de referencia. Por un lado, el artículo “The new institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, de March y Olsen (1984), por otro el libro *Bringing the state back in* editado por Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985). El primero abre una vertiente que luego se identificará con el Institucionalismo Normativo o Sociológico, en tanto que el segundo con una de las variantes cuyas contribuciones al diseño de políticas serán objeto de análisis en este trabajo, nos referimos al Institucionalismo Histórico. Para un análisis del neoinstitucionalismo y sus diversas variantes ver Hall y Taylor (1996) y Peters (2003).

⁷ Son numerosos los estudios llevados adelante en esos años. Como referencia se pueden consultar Derthick (1972), Pressman y Wildavsky, [1973] 1998), Willams y Elmore (1976) y Bardach (1977).

⁸ Estos enfoques diferentes son: top-down” (de “arriba hacia abajo”), “bottom-up” (de “abajo hacia arriba”), el “backward mapping” (modelo evolutivo), y el “Bottom Down” (de “abajo hacia abajo”). Una caracterización de los mismos se desarrolla en Linders y Peters (1987)

⁹ Como alternativa a los enfoques centrados en la implementación señalados en el pie de página anterior.

¹⁰ Lindblom (1977) identifica dos grandes enfoques políticos para el diseño de políticas: por un lado, el enfoque de meditación (orientado por la eficacia en la resolución de problemas), por el otro, el enfoque interactivo (orientado por la negociación para la búsqueda de consensos al momento de la toma de decisiones). Como quedará plasmado más adelante, ambos enfoques son partes de los desarrollos en el marco del DdP.

¹¹ ¿Puede el diseñador de las reglas hacer frente a lo inesperado y desconocido?

¹² “Los incentivos positivos, como la confianza, el elogio y los subsidios, imponen costos de oportunidad si se retiran por incumplimiento. Por el contrario, los incentivos negativos imponen costos cuando se aplican” (Linder y Peters, 1991:139)

¹³ El trabajo de Mark Considine al que refiere es *Enterprising states: The public management of welfare-to-work*, publicado en 2001 por Cambridge University Press.

¹⁴ Dado que los instrumentos son anteriores a la toma de decisión, los usos preexistentes de los mismos pueden incidir en su selección, y a su vez, la instrumentalidad también es portadora de intereses creados específicos y de roles de poder.

¹⁵ “La elección del instrumento de política es menos técnica... Como resultado, los nuevos instrumentos son básicamente más amplios y genéricos, y están diseñados para una amplia gama de situaciones...” (Capano y Lippi, 2016,p.284)

¹⁶ Entre ellos March y Olsen (1984), Peters (2003), Acuña (2013).

¹⁷ Elinor Ostrom desarrolló desde la Universidad de Indiana -en conjunto con un numeroso grupo de colegas-, un programa de investigación que denominó Análisis y Desarrollo Institucional, el cual presenta detalladamente en Ostrom (2015). Este programa se enmarca dentro del IAR. Ostrom fue la primera mujer en recibir el Premio Nobel en Economía, principalmente por sus trabajos vinculados al gobierno de los bienes comunes.

¹⁸ Estrictamente sus aportes no son a los estudios de políticas públicas, sino al marco de análisis más amplios de las instituciones políticas (en las que se pueden identificar a las políticas, pero también a los partidos políticos, los parlamentos o congresos, el régimen político, etc.)

¹⁹ Esta definición viene acompañada de una clara distinción entre instituciones informales y otras categorías de análisis. Así, señalan que no deben confundirse con las instituciones débiles (son formales, aunque ignoradas), con otras regularidades de comportamiento informal (para ser considerada institución informal debería responder a una regla o directriz establecida), del concepto más amplio de cultura (las instituciones informales se definen en términos de expectativas compartidas, más que de valores compartidos), y de las organizaciones informales (deben distinguirse las reglas de los actores).

²⁰ Siguiendo a Pierson y Skocpol (2008) tres componentes centrales caracterizan al Institucionalismo Histórico: el abordaje de cuestiones amplias, la importancia asignada a la temporalidad de los procesos analizados, y el análisis de contextos macro para la formulación de hipótesis sobre efectos combinados.

²¹ En este punto también señala que las políticas nuevas brindan incentivos para movilizar tanto a los grupos de interés que se benefician, como así también a generar contra-movilización de grupos eventualmente perjudicados por esa asignación.

²² Referenciando al trabajo de Weir y Skocpol (1985), Pierson señala que esa investigación “sugiere que las decisiones de políticas anteriores en Suecia ayudaron a producir el aparato administrativo que permitió a los actores estatales seguir una agenda keynesiana” (Pierson, 1993:604)

²³ Pierson refiere aquí a la necesidad de avanzar en este tipo de estudios. Los ejemplos que toma son trabajos provenientes de otras áreas de estudio, en particular desde la historia económica como el de Douglas North y el de Brian Arthur, que dan cuenta que muchas veces las soluciones tecnológicas que prevalecen no necesariamente son las más eficientes, como lo demuestra el ejemplo de la adopción del teclado QWERT.

²⁴ Este es el punto que planteaban Schneider & Ingram en el trabajo antes citado.

²⁵ Una referencia de Pierson al trabajo de Peter Hall refuerza esta hipótesis, al señalar que “los estados estarán predispuestos hacia políticas con las que ya tienen alguna experiencia favorable, e incluso las demandas de partidos políticos y los grupos de interés pueden basarse en sus concepciones de... los legados de políticas existentes” (Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, 1989 p.11. Citado en Pierson, 1993:613).

²⁶ Pierson y Skocpol (2008) señalan “los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados en una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol, 2008:13).

²⁷ En América Latina hay muchos antecedentes vinculados con procesos de planificación del sector público. Estos trabajos, identificado en autores como Carlos Matus, daban (dan) cuenta de las diferentes etapas de la planificación en el sector público, siendo una de ellas el diseño del propio plan y las herramientas con que cuentan los planificadores. Por cuestiones de espacio y de enfoque (centrado en políticas públicas), no se hacen referencia a estos desarrollos, aunque reconocen los importantes aportes y posibles abordajes sobre el diseño que pueden provenir de dichas propuestas.

²⁸ En su artículo, los autores señalan que la toma de posición por parte del Estado ante una cuestión “...suele ser factor de decisiva importancia para que otros [actores] adopten o redefinan posiciones sobre la misma” (Oszlak y O’Donnell, 2007:569), insinuando el carácter constitutivo de la toma de posición en las estrategias de los actores alcanzados por esa cuestión.

²⁹ El dossier estuvo editado por Guillaume Fontaine, y cuenta con una introducción de Guy Peters (ver: Cuadernos del CENDES, año 36, n°102, 2019)

³⁰ Si bien se podría cuestionar esta afirmación, por ejemplo por lo señalado por Howlett (2009) en cuanto a que los acuerdos de gobernanza y regímenes de políticas condicionan la opción de los instrumentos, o por Peters (2018a) al señalar el estrecho vínculo entre contexto y problemas públicos con las opciones de instrumentos, el supuesto subyacente detrás de esta afirmación es que los diseños de políticas y la elección de determinados instrumentos (por más que estas opciones estén restringidas) influyen –vía reglas, incentivos, generación de expectativas– en las poblaciones objetivo destinatarias de las políticas.

³¹ Como trabajos que si llaman la atención y ponen esta cuestión en la discusión se pueden señalar a Candiell y Biesbroek (2016) y a Peters (2018b).

³² Estos cuestionamientos provinieron desde marcos teóricos muy diferentes, por ejemplo, desde posturas pro mercado como la de Ohmae (1997), a autores marxista como Robinson (2007).

³³ Los estudios vinculados a la gobernanza centran la atención en la importancia de redes de políticas más difusas, que traspasan las fronteras de los actores gubernamentales, en co-gestión con actores y organizaciones sociales. Por su parte, gran parte de los estudios centrados en la globalización ha promovido una visión del vaciamiento del Estado como consecuencia de los efectos de los acuerdos internacionales y de la movilidad de la industria, el capital y la tecnología (Howelett y Lejano, 2012)

³⁴ Sobre la definiciones y valoraciones de las poblaciones objetivo no se avanza en el trabajo. Una referencia puede consultarse en Ingram, Schneider y De León (2012)

Referencias bibliográficas

Acaña, Carlos comp. (2013) ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Aguilar Villanueva, Luis (1992) “Estudio Introductorio” en Luis F. Aguilar Villanueva ed. *La Hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México, Miguel Ángel Porrúa Editores.

Alexander, Ernest (1982) “Design in the Decision-Making Process”. *Policy Sciences* 14: 279-292.

Bali A., Howlett M., Lewis J. y Ramesh M. (2021) “Procedural policy tools in theory and practice”. *Policy and Society*. DOI: 10.1080/14494035.2021.1965379

Bardach, Eugene (1977) *The Implementation Game*, MIT Press, Cambridge

Candiel Jeroen y Biesbroek Robbert (2016) “Toward a processual understanding of policy integration”, en *Policy Sci*. DOI 10.1007/s11077-016-9248-y. 211-231.

Capano Giliberto y Lippi Andrea (2016) “How policy instruments are chosen: patterns of decision makers choice”. En *Policy Sci* (2017) 50:269-293. DOI 10.1007/s11077-016-9267-8.

Camou, Antonio (1997) “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”. *Nueva Sociedad* 152:54-67. Recuperado a partir de: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2639_1.pdf

Camou, Antonio (2006) “El Saber detrás del Trono. Intelectuales-expertos, tanques de pensamiento y políticas económicas en la Argentina democrática (1985-2001)”. En Garcé Adolfo y Uña Gerardo (comps.) *Think Tanks y políticas públicas en Latinoamérica. Dinámicas globales y realidades regionales*. Buenos Aires, Prometeo libros. 139-176.

Cohen Michael, James March & Johan Olsen (1982) “A Garbage Can Model of Organizational Choice”. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, No. 1:1-25.

Derthyk, M. (1972) *New Towns In-town: Why a Federal Program Failed*, Washington, D.C.: Urban Institute Press.

Dryzek J. (1983) “Don’t toss coins into garbage can: a prologue to a policy design”. *Journal of Public Policy* 3:345-367.

Elmor Richard (1987) “Instruments and Strategy in Public Politics”. *Policy Studies Review* Vol. 7 N°1. 147-186.

Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol eds. (1985) *Bringing the state back in*. New York: Cambridge University Press.

Fernández-i-Marín X, Knill Christoph y Steinebach Yves (2021) “Studying Policy Design Quality in Comparative Perspective”. *American Political Science Review* (2021) 1–17.

Fontaine, Guillaume (2015) *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Madrid: Antrophos - FLACSO Ecuador.

Hall Peter (1993) “Policy Paradigms, Social learning and the State. The case of Economic Policy making in Britain”. En *Comparative Politics*, April, 1993. 275-296.

Hall Peter & Taylor Rosemary (1996) “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies* (1996), XLIV, 936-957.

Hecló, Hugh (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University”.

Helmke Gretchen y Levitsky Steve (2004) “Informal institutions and comparative politics: a research agenda”. *Perspectives on Politics*, Vol. 2, No. 4. 725-740.

Hernández, Luis A. (2019) “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del CENDES*, 102. 47-86.

Howlett M. (2009) “Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design”. *Policy Sci* (2009) 42:73-89.

Howlett, Michael (2018) “Policy Instruments and Policy Design Choices: Selecting Substantive and Procedural Tools in Public Policymaking”, en Howlett Michael y Mukherjee Ishani (eds.) *Routledge handbook of policy design*. Routledge, New York. 77-86.

Howlett Michael y Lejano Raul (2012) “Tales from de crypt: the rise and fall (and rebirth?) of Policy Design”. *Administration & Society*, 45(3). 1-25.

Ingram Helen, Schneider Anne y Deleon Peter (2010) “La construcción social y el diseño de políticas”. En Sabatier Paul (ed.) *Teoría de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. 99-136.

Jaime Fernando, Gustavo, Martín Alessandro y Paula Amaya (2015) *Introducción al análisis de las políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Arturo Jauretche.

Jones Ch. (1970) *An Introduction to the study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.

Kay Adrian (2005) "A critique of the use of path dependency in policy studies". *Public Administration*, Vol. 83, No. 3. 553-571.

Kingdom J. (1984) *Agenda, alternatives, and public policy*. Boston: Little, Brown.

Ikenberry, John (1988) *Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government*. Ithaca, NY: Cornell University Press

Laswell Harold ([1951]1992) "La orientación hacia las políticas". En Luis Aguilar Villanueva (comp.) *El Estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 79-103.

Lindblom, Charles (1977) *Politics and Markets: The World's Political-Economic Systems*. Cambridge University Press.

Lindblom, Charles (1991 [1959]) "La ciencia de salir de paso". En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 201-225

Linder, Stephen y Peters Guy (1984) "From Social Theory to Policy Design", en *Journal of Public Policy*, vol. 4, n° 3. 237-259.

Linders Stephen & Peters Guy (1987) "A design perspective on policy implementation: the fallacies of misplaced prescription". *Policy Studies Review*, Vol 6, N°3. 459-475

Linders Stephen & Peters Guy (1991) "The Logic of Public Policy Design: Linking Policy Actors and Plausible Instruments". *Knowledge and Policy: The international Journal of Knowledge Transfer*. Vol 4, N° 1 y 2. 125-151.

Löwi Theodore ([1964]1992) "Políticas Públicas, estudios de casos y teoría política". En Luis F. Aguilar Villanueva (comp.) *La hechura de las Políticas Públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa. 89-117.

March, James G. & Johan P. Olsen (1984) "The new institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review*, 78:738-749.

Méndez José Luis (1993) "La Política Pública como variable dependiente". *Foro Intranacional*, XXXIII (1) 112-144.

Nakamura Robert (1987) “The textbook policy process and implementation research. En *Policy Studies Review*, vol. 7, n°, 142-154.

Öberg P., Lundin M, y Thelander J. (2015) “Political Power and Policy Design: Why Are Policy Alternatives Constrained?”. *The Policy Studies Journal*, 43 (1). 93-114.

Ohmae, Kenichi (1997) *El fin del Estado-nación. El ascenso de las economías regionales*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile.

Ostrom Elinor (2010) La elección racional institucional. En Sabatier P (ed.) *Teoría de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación. Argentina.

Ostrom, Elinor (2015) *Comprender la diversidad Institucional*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell ([1976] 2007) “Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. En *Lecturas sobre el Estado. Y las Políticas Públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Jefatura de Gabinete de Ministros, Argentina. 555-583.

Peters, B. Guy (2003) *El nuevo institucionalismo. Teoría Institucional en Ciencia Política*. Barcelona: Gedisa Editores.

Peters, B. Guy (2018a) *Policy Problems and Policy Design*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Peter B. Guy (2018b) “The challenge of policy coordination”, en *Policy Design and Practice*, 1:1, 1-11, DOI: 10.1080/25741292.2018.1437946. 1-12.

Pierson, Paul (1993) “When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change”. *World Politics*, 45 (July 1993). 595-628.

Pierson, Paul (2000) “The limits of design: explaining institutional origins and changes”. *Governance: an International Journal of Policy and Administration*, 13 (4). 475-499.

Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008) “El institucionalismo histórico en la Ciencia Política contemporánea”. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17 (1) . 7-38.

Pressman J. y A. Wildavsky ([1973] 1998) *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Robinson, William (2007) *Una teoría sobre el capitalismo global: Producción clases y Estado en un mundo transnacional*. Ediciones Desde Abajo, Colombia.

Rodriguez de Caire C.M. (2019) “El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica”. *Cuadernos del CENDES* 36 (102)

Roth Deubel, André-Noël (2002) *Políticas Públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.

Roth Deubel, André-Noël, comp. (2019) *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Scartascini Carlos, Pablo Spoiler, Ernesto Stein y Mariano Tommasi eds. (2010) *El juego político en América Latina: ¿Cómo se deciden las políticas públicas?* Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.

Schneider, Ann I. & Helen Ingram (1997) *Policy Design for Democracy*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.

Schneider Ann I. & Helen Ingram (1990) “Behavioral Assumptions of Policy Tools”. *The Journal of Politics* 52 (2) 510-529.

Schneider Anne & Sidney Mara (2009) “What is Next for Policy Design and Social Construction Theory?”. En *The Policy Studies Journal* 37 (1). 103-119

Weir, Margaret & Theda Skocpol (1985) “State Structures and Possibilities for ‘Keynesian’ Responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States”. En Peter Evans, Dietrich Reuschmeyer & Theda Skocpol (eds.) *Bringing the State Back in*. New York, Cambridge University Press., 107-163.

Williams, W. & R. Elmore (eds.) (1976) *Social Program Implementation*. New York, Academic Press.

Zarembeg G. (2013) *El género en las políticas públicas. Redes, reglas y recursos*. Ciudad de México, FLACSO.

Cómo citar este artículo:

Comba, Daniel A. (2022) “El enfoque del ‘diseño de política’: antecedentes y herramientas para el análisis de políticas públicas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 12 N° 23: 143-174

Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social

Qualitative Participatory Evaluation in Mexico: A case study on social infrastructure

Alberto Arellano Ríos

Doctor en Ciencias Sociales, CIESAS.
Miembro del Sistema Nacional de
Investigadores-CONACYT, Nivel II.
Profesor-investigador en El Colegio
de Jalisco.
aarellano@coljal.edu.mx

Santos Joel Flores Ascencio

Maestro en Políticas Públicas, El
Colegio de Jalisco. Coordinador de la
Maestría en Política y Gobierno en El
Colegio de Jalisco.
santosjoel.flores@coljal.edu.mx

Roberto Iván Piedra Ascencio

Maestro en Políticas Públicas, El
Colegio de Jalisco. Doctorando en
Ciencias Sociales, El Colegio de Jalisco.
roberto.piedra10@gmail.com

Fecha de recepción:

19.3.22

Fecha de aceptación:

19.6.22

Resumen

La disciplina de las políticas públicas y el campo de las evaluaciones han privilegiado, por mucho tiempo, el enfoque cuantitativo para valorar los resultados de los programas y políticas gubernamentales. Son exitosos si cumplen con los objetivos planteados. Sin embargo, cada vez es más frecuente encontrar trabajos académicos y técnicos que defienden la importancia de utilizar herramientas cualitativas y centradas en la población beneficiaria. Por lo tanto, este artículo, bajo las perspectivas de la evaluación cualitativa y la participativa, estudia el fais, un programa del gobierno federal mexicano, y propone un modelo que ayude a interpretar la percepción de los beneficiarios acerca de los bienes y servicios públicos recibidos.

Palabras clave: evaluación cualitativa - evaluación participativa - política social - infraestructura social - gobierno local - FAIS - México

Abstract

The discipline of public policy and the field of evaluation have long favored a quantitative approach to assess the

results of government programs and policies. They are successful if they meet their objectives. However, it is increasingly common to find academic and technical works that defend the importance of using qualitative tools focused on the beneficiary population. Therefore, this paper, under the perspectives of qualitative and participatory evaluation, studies the FAIS, a Mexican federal government program, and proposes a model to help interpret beneficiaries' perception of the public goods and services received.

Keywords: qualitative evaluation – participatory evaluation – social policy – social infrastructure – local government – FAIS – México

Introducción¹

El presente artículo es resultado de una investigación cualitativa más amplia donde se analiza con detenimiento un programa del gobierno federal de México: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del ejercicio 2017 en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Se hace énfasis en la percepción de los beneficiarios. Por lo que este artículo tiene como premisa considerar a los beneficiarios dentro del enfoque participativo, es decir, que la inclusión de la ciudadanía es un componente ineludible de las políticas públicas (Guardamagna y Reyes 2019). Esto en la medida que las políticas públicas están diseñadas para las personas, entonces éstas deben ser el centro de su formulación, implementación y evaluación.

El artículo tiene como objetivo encontrar y señalar las ventajas que ofrecen las evaluaciones cualitativas de corte participativo para detectar áreas de oportunidad en términos de: legitimidad, brechas de comunicación, relaciones entre gobierno y gobernados, aprovechamiento de las redes vecinales y percepción de la población beneficiaria. Luego, resalta la construcción de un modelo que, si bien sacrifica en cierta medida las narrativas y vivencias particulares de los beneficiarios, permite sistematizar y hacer más sólidas las inferencias. Su construcción fue posible después del análisis de contenido; el modelo que se propone fue elaborado de manera inductiva. La naturaleza del texto es metodológica y empírica y apuesta a que se explore aún más la modalidad participativa como una opción alterna a los juicios cuantitativos que aún predominan en la disciplina de políticas públicas y en el campo de la evaluación.

Las partes que integran este documento son las siguientes: en un primer momento se delinea FAIS y en qué consiste la evaluación participativa. Luego se describe su aplicación en el territorio de estudio a manera de contextualización para precisar la metodología utilizada y el modelo construido para interpretar la evidencia empírica. Hecho lo anterior se da cuenta de los hallazgos y la forma en que se utiliza el modelo, para así culminar con el apartado de conclusiones del caso en sí.

1. La evaluación participativa: una veta por explorar en México

La evaluación de la percepción de los beneficiarios es un tipo de investigación relevante para medir el valor que los usuarios le brindan a las políticas públicas de acuerdo con sus experiencias y contexto (Rincón y Mújica 2014:141). Este tipo de evaluación también es pertinente para acercar a los evaluadores con los beneficiarios (Cohen 1988).

De acuerdo con SIEMPRO (1999), las evaluaciones con énfasis en los beneficiarios, además de generar información útil para la toma de decisiones, posibilitan un acercamiento entre las necesidades de la población y el diseño del programa. Lo anterior puede llevar a la adopción de adecuaciones a través del conocimiento de los efectos que, según la población beneficiaria, se generan como consecuencia de la implementación; sin embargo, la riqueza de estas evaluaciones va más allá, pues a través de sus resultados es posible conocer una amplia diversidad de datos e información, que se escaparían en otros tipos de evaluaciones y metodologías más rígidas al no ser consideradas entre los componentes de evaluación.

Al adentrarnos en la literatura sobre la evaluación de programas con énfasis en la percepción de los beneficiarios es notorio que resulta un tema novedoso en México, pues su estudio y aplicación no son comunes. Para respaldar lo anterior, basta con ver que la medición de la percepción de los beneficiarios no se considera entre los tipos de evaluaciones que oficialmente establecen los catálogos de las principales entidades gubernamentales de México en la materia, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP 2020) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).² Al respecto, es por demás ilustrativo el hecho de que en el periodo de 2007 a 2009 sólo se planearon cuatro evaluaciones de este tipo a nivel federal entre los Programas Anuales de Evaluación (PAE) (Lobato 2016).

Más allá de las pocas evaluaciones con participación de los beneficiarios, se observa que no existe en México una pauta o guía de términos de referencia adoptadas de manera estandarizada. Esto ha provocado el surgimiento de diversas metodologías y modelos interpretativos de los resultados. Al respecto, es destacable el esfuerzo realizado por un equipo de investigadores de la Universidad Iberoamericana, quienes se adentraron en el diseño de un modelo al que denominaron Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario

(IMSU), mismo que ejecutaron en una prueba piloto para varios programas federales en 2010 y fue publicado en 2016 (Lobato 2016).

El IMSU está basado en el modelo teórico del *American Customer Satisfaction Index* (ACSI) para instituciones gubernamentales y organizaciones no lucrativas. Utiliza la encuesta como método de recolección de datos, lo que es coincidente con la mayoría de las evaluaciones de percepción de beneficiarios revisadas para sustentar el presente documento, mismas que se presentan en la tabla 1.

En este sentido, se observa que en la mayoría de las evaluaciones de percepción de los beneficiarios en México, los equipos de investigadores desarrollan métodos interpretativos propios. Estos se traducen en diferentes escalas de calificación o índices en los que se valoran los datos obtenidos para diversos aspectos de los programas.

En algunos de los casos encontrados se advierte que la medición de la percepción de los beneficiarios se realizó como parte de evaluaciones de consistencia y resultados, dado que ésta se incluye como una de sus secciones según la metodología de CONEVAL (2017) y se centra particularmente en verificar: a) si el programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida; b) si los mismos se aplican de manera que no se induzcan las respuestas; y c) si corresponden a las características de los beneficiarios y sus resultados son representativos.

Con relación a la dimensión de las evaluaciones realizadas, se observa que la gran mayoría se refiere a los programas federales y son estudios aplicados a nivel nacional. Asimismo, se encontró que los gobiernos estatales de Jalisco y Guanajuato han efectuado mediciones de percepción de sus programas sociales en el pasado reciente, pero no se halló ninguna referencia a evaluaciones de la percepción de programas a nivel municipal.

Tabla 1. Algunas evaluaciones de percepción de beneficiarios realizadas en México

Programa evaluado	Ámbito	Institución evaluadora	Fecha de la evaluación	Técnicas e instrumentos de recolección de datos
Apoyo alimentario Diconsa	Federal	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	2006	Encuesta
Programa para el desarrollo de zonas prioritarias	Federal	Universidad Iberoamericana	2011	Encuesta
Fondos Mixtos	Federal	Universidad Autónoma de Tamaulipas	2011	Encuesta
sdsHG	Estatad	Universidad de Celaya	2013	Encuesta
Programa para el desarrollo de zonas prioritarias	Federal	Universidad Autónoma de Tamaulipas	2014	Ecuaciones estructurales, grupos focales y entrevistas.
Prospera	Federal	Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecas)	2014	Encuesta
Varios programas sociales del Gobierno de Jalisco	Estatad	Demoskópica de México	2016	Encuesta
Diversos programas (prueba piloto)	Federal	Lobato	2016	Encuesta

Fuente: elaboración propia con base en Lobato (2016), Evalúa Jalisco (2016), Gobierno de México (2014), Sedesol (2014 y 2006), Conacyt (2011), sdsHG (2013), imsu (2011).

2. Estudio de caso: La aplicación del FAIS en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco

El municipio de San Pedro Tlaquepaque forma parte del área metropolitana de la ciudad de Guadalajara, ubicada en la región centro del estado de Jalisco. Tlaquepaque, como se le conoce comúnmente, cuenta con una superficie aproximada de 131 km², limita al norte con el municipio de Guadalajara, al noreste con Tonalá, al sur con Tlajomulco de Zúñiga, al sureste con El Salto y al poniente con Zapopan. En 2015 y según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi, 2015), el municipio tenía 664,193 habitantes, de los cuales 328,802 eran hombres y 335,391 eran mujeres. Se escoge San Pedro Tlaquepaque dado que es un municipio de importancia económica y sociodemográfica media, cuenta con capacidades institucionales sólidas en un entorno metropolitano de poco más cinco millones de habitantes. Buena parte de la información recabada es resultado de una evaluación del ejercicio presupuestal (2017).

En el año de 2017 el gobierno municipal ejerció aproximadamente 1,500 millones de pesos,³ de los cuales 555 millones fueron ingresos propios, 58 millones provinieron del FAIS, 327 millones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal, 524 millones de participaciones federales y 79 millones de fondos estatales. Al respecto, se debe decir que el fais es uno de los ocho fondos que conforman las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) y su objetivo fundamental es el financiamiento de

obras y acciones sociales básicas que benefician directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Los recursos que se asignan a este Fondo cuentan con lineamientos generales que norman su operación de forma específica, de tal modo que se estipulan claramente los mecanismos por medio de los cuales las entidades y los municipios deben ejercer los recursos para traducirlos en obras públicas de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, mejoramiento de vivienda, mantenimiento de infraestructura, entre otras (véase Arellano, Flores y Piedra 2019).

Cabe decir que el fais es un programa que ya cuenta con diversos estudios, sin embargo, en el caso que ocupa a este artículo se verá que si bien su implementación se apega a la normatividad vigente, pueden existir irregularidades e inconsistencias como las que se presentarán más adelante. El artículo se basa en la premisa de que estas irregularidades e inconsistencias pueden ser reducidas con ayuda de las evaluaciones participativas, puesto que generan información útil para mejorar los procesos organizacionales en la toma de decisiones dentro de la administración pública e implementación del programa en territorios específicos.

Así, el municipio de San Pedro Tlaquepaque (de acuerdo con el cuadrante de obras proporcionado por el gobierno municipal)⁴ llevó a cabo durante el año 2017, 95 obras en 43 colonias distintas, en las cuales se estima que se beneficiaron 119,172 personas en 26,909 hogares con recursos del fais.

Un tercio (33,7%) de las obras realizadas, consistió de acciones de infraestructura tales como abastecimiento agua entubada (construcción de líneas y redes), 26,3% de alcantarillado (instalación de redes y colectores), 16,8% de rehabilitación del sistema eléctrico, iluminación y electrificación de baja y media tensión, 8,4% de mantenimientos a pozos y 14,8% en obras varias como: cinco bocas de tormenta, tres obras de pavimento empedrado zampeado, tres instalaciones de drenaje y colectores pluviales, dos intervenciones de equipamiento y señalización horizontal y vertical, dos construcciones de banquetas, el suministro y la colocación de una cisterna de 10.000 litros para un plantel escolar, la construcción de una barda perimetral para una escuela y un filtro de ingreso y rehabilitación de exterior en otra más (véase tabla 2).⁵

Tabla 2. Porcentaje de obras realizadas con el FAIS en 2017

Tipo de obra	Porcentaje
Agua potable	33.7
Alcantarillado	26.3
Iluminación y electrificación	16.8
Mantenimiento de pozos	8.4
Obras varias	14.8

Fuente: elaboración propia.

Sobre el alcantarillado sanitario, se reportó la instalación de 9,886 metros lineales de red pública para dotar del servicio a una población de 5,200 personas o bien 1,200 hogares. Mientras tanto, para las obras de electrificación e iluminación se reportaron 25,530 metros lineales de materiales y la adquisición de 12 piezas⁶ para una obra de electrificación de baja y media tensión con alumbrado público. Dichas acciones generaron un total de 5,201 personas beneficiadas, de las cuales 2,490 son hombres y 2,711 son mujeres y habitan en 1,205 hogares distintos. Con los recursos del Fondo también se dio mantenimiento a ocho pozos de agua para brindar el servicio a 91,616 personas, de las cuales 42,538 son hombres y 49,078 son mujeres.

Por otra parte, a fin de sustentar y dar mayor pertinencia a la evaluación participativa, se realizó un análisis de las peticiones ciudadanas referidas al fais y otros fondos que se recibieron durante 2017 (tabla 3). Se observó que durante el ejercicio fiscal que se evaluó, se captaron un total de 276 peticiones de obra, mismas que fueron turnadas a través de diversos medios. Al respecto, destaca que una de cada tres peticiones se relaciona con el mejoramiento de vialidades, lo cual marca una clara tendencia y ubica a este rubro como el de mayor interés para la ciudadanía del municipio. Le siguieron con 18.5% las solicitudes de obras de drenaje y alcantarillado, agua potable con 9.4% y las de alumbrado público con 8.3%; estos tres tipos de obra son los que regularmente atiende el fais y que, como se apuntó líneas atrás, durante el 2017 concentraron la mayor parte de los recursos.

Tabla 3. Peticiones de obra durante 2017 en San Pedro Tlaquepaque

Tipo de obra solicitada	Número de solicitudes	Porcentaje
Pavimentación, empedrado y mejoramiento de calles	91	33.0
Drenaje, alcantarillado y bocas de tormenta	51	18.5
Agua potable	26	9.4
Alumbrado público	23	8.3
Mantenimiento de infraestructura y reparaciones diversas	19	6.9
Unidades deportivas, parques y espacios recreativos	10	3.6
Electrificación	8	2.9
Banquetas	7	2.5
Otras	41	14.9

Fuente: elaboración propia con base en la información documental proporcionada por el gobierno de San Pedro Tlaquepaque.

3. La metodología utilizada y el modelo construido

La investigación se inserta como un estudio de corte cualitativo.⁷ Como apunta Salazar (2005: 207), “la investigación cualitativa convierte al sujeto investigador en parte de las herramientas de recolección de los datos”. En cada una de las etapas de la investigación se implementaron técnicas específicas que se detallarán en los siguientes renglones. Aunque en todos los casos se buscó perfilar la percepción de los beneficiarios sobre las obras, las diferencias entre las técnicas y el rol heterogéneo de los informantes permitió profundizar en cada etapa y entregar un documento técnico más amplio (véase Gobierno de Tlaquepaque 2017).

El método se integró con los elementos del modelo conceptual de evaluaciones complementarias del CONEVAL (2013), que las define como aquellas que “son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño”.⁸

Para su estudio y análisis se proyectó una investigación cuyo objetivo general fue encontrar y señalar las ventajas que ofrecen las evaluaciones participativas para detectar áreas de oportunidad en términos de: legitimidad, brechas de comunicación, relaciones entre gobierno y ciudadanos, aprovechamiento de las redes vecinales y percepción de la población beneficiaria. Para ello se diseñó una estrategia metodológica que comprende, además del trabajo de gabinete, tres técnicas de recolección de datos en el trabajo de campo: cinco entrevistas semi-estructuradas con liderazgos de las colonias⁹ beneficiadas por las obras, un grupo de enfoque con ocho beneficiarios directos de distintas comunidades y el recorrido en campo a dos colonias donde se entrevistó a diez vecinos más.¹⁰

Se realizó trabajo documental y de campo durante cinco meses, utilizándose varias técnicas con el objetivo de triangular las diversas versiones sobre el mismo asunto, además de que cada una apunta a objetivos distintos. Con la entrevista se apuntó a captar el significado de las percepciones de los beneficiarios más allá de su simple descripción (Sáenz y Téllez-Castilla 2014); con el grupo de enfoque se buscó poner a prueba la consistencia de las respuestas previamente obtenidas de manera individual ante el grupo; y con las visitas a colonias se pretendió obtener respuestas más espontáneas por parte de los beneficiarios, además de la posibilidad de fotografiar y valorar de primera mano el estado de las obras entregadas.

Tabla 4. Detalle de entrevistas semi-estructuradas realizadas

Fecha	Colonia	Tipo de obra	Perfil del entrevistado
01-may-18	San Juan (Zona II)	Red de agua potable	Presidenta de colonos
02-may-18	Las Juntas	Rehabilitación de sistema eléctrico de primaria	Director de escuela primaria del turno vespertino
02-may-18	El Campesino	Red de alcantarillado	Secretaria de la asociación vecinal
02-may-18	Tateposco (Canal 58 de acuerdo con la entrevistada)	Línea de alcantarillado	Presidenta de colonos
03-may-18	Arroyo seco	Mantenimiento de pozo	Presidente de comité de obra

Fuente: elaboración propia con base en la evidencia proporcionada por el gobierno de San Pedro Tlaquepaque.

Tabla 5. Detalle sobre beneficiarios participantes en el grupo de enfoque

No.	Colonia	Tipo y ubicación de la obra	Número de participantes
1	El Vergel	Red de agua en calle Clavel	1
2	Santa Anita	Mantenimiento de pozo 1	2
3	Gigantera	Red de agua en calle Ojo de agua	1
4	Lomas del cuatro	Alcantarillado sanitario en calle Rosaura Zapata	2
5	Nueva Santa María	Empedrado y banquetas en calle San Odilón	2

Fuente: elaboración propia con base en el trabajo documental

La percepción es, por definición, el conocimiento o idea que se tiene acerca de algo o alguien, producto de la experiencia sensorial o de impresiones personales; y precisamente es el componente personal el que dota de subjetividad a las opiniones de los informantes, sin embargo, no por ello carecen de validez científica y menos cuando varios sujetos apuntan a la saturación de la evidencia como un hecho real. Es decir, en lugar de descartar la información que es vertida bajo condicionantes como los rasgos de personalidad, los roles sociales, las posiciones políticas y los gustos particulares de los informantes, se construye así un esquema en el que esas condicionantes se articulan de manera lógica para dar sentido a la información recabada. Al respecto, Torres y Jiménez (2004:26) apuntan que la teoría “permite construir un correlato o modelo conceptual apropiado en la investigación o a los hallazgos del análisis, siendo una base importante para la construcción de modelos conceptuales propios”.

Con el fin de organizar los temas que se convertirían posteriormente en hallazgos y resultados, se diseñó un modelo esquemático de percepción para los beneficiarios de infraestructura básica, que podría extrapolarse en el futuro a otros contextos y territorios similares o

comparables por analogía en vista de que el Fondo en cuestión se aplica en todo el territorio nacional y la evaluación participativa a otros contextos locales de América Latina.¹¹

La aportación metodológica adopta la forma de un modelo, en vista de que es una de las mejores formas con las que cuentan las ciencias sociales para resolver la confusión conceptual que se deriva del amplio grado de abstracción que suponen los términos que se utilizan en las políticas públicas y en este estudio en particular, como: “sociedad”, “ciudadanía” y ámbitos ampliamente variables y subjetivos como la percepción de las personas. Entonces, cuando los investigadores emplean términos y conceptos amplios o abstractos, es necesario enmarcarlos, es decir, rodearlos de definiciones y delimitarlos en su interpretación. Así, los marcos comprenden un trabajo de conceptualización, en el que los investigadores aclaran las dimensiones, características y atributos con los cuales se trabajará en un caso en particular (Van der Waldt 2020).

Es por ello que, bajo la forma de un marco, el artículo ha recogido una serie de conceptos en torno a la evaluación cualitativa para darle orden a la tarea de recopilar percepciones de los beneficiarios de un programa como el fais. Fue mediante el análisis de contenido para construir un modelo y las generalidades hacerlas por inducción. Así, quienes se acerquen a una política pública desde una perspectiva cualitativa y participativa, pueden “jugar” dentro de un modelo que clarifica el uso de los conceptos y permite una mejor interpretación de sus resultados.

Dicho lo anterior, el modelo se compone de cinco lineamientos que reúnen la gran diversidad de opiniones y aspectos encontrados en la investigación: roles condicionantes individuales, roles y organización intercomunitarios, roles y organización extracomunitarios, percepción del desempeño gubernamental sobre las obras, resultados y efectos no intencionados. Los lineamientos se agruparon en una escala de Likert.¹²

El cúmulo de información obtenida en la labor de campo representa la mayor riqueza de la investigación y soporta los hallazgos de este artículo. Aunque es copiosa en detalles, vivencias y narrativas se ha decidido sacrificar en cierta medida la descripción y comprensión que resulta de las entrevistas por hacerlas coincidir en un modelo sintetizador y ordenador sociológico de la realidad. Esto es así porque los datos llevan a configurar un acercamiento a la percepción como un elemento determinado por la realidad social, misma que según Osorio (2001) puede ser desarmada y reconstruida en tres dimensiones: el espacio, el tiempo y el espesor. En la indagación se propuso desmenuzar estas capas a fin de descifrar la percepción subjetiva de los beneficiarios del Fondo para explicar los niveles estructurales que la configuran.

Por lo anterior, en la evaluación complementaria del FAIS 2017 en San Pedro Tlaquepaque se diseñó un modelo esquemático que se compone de cinco dimensiones de percepción y de una serie de roles condicionantes que explican al resto (ver figura 1). El esquema adop-

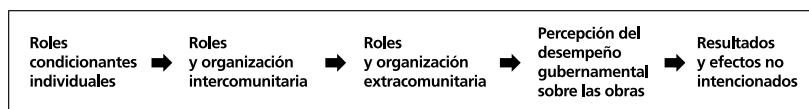
ta la forma de una cadena de causalidad formada por elementos interdependientes que se registran en un momento único, es decir, la aplicación del modelo para el caso estudiado es una fotografía y funciona para un momento y contexto determinado. Toma en cuenta que la percepción es subjetiva y puede sufrir cambios repentinos con el tiempo y con los hechos. Esto no quiere decir que el modelo solo sirva para este caso, pues como se ha mencionado, pretende servir a otras políticas, fondos, territorios y momentos. Dicho de otro modo, lo irreplicable es el ejercicio del modelo y lo reproducible es el modelo mismo.

El modelo se construyó como un diálogo de ida y vuelta entre el diseño de la investigación y el trabajo de campo, de tal modo que tiene distintos propósitos. Primero, pretende detectar fallas en los procesos de construcción de obras públicas de infraestructura básica desde la percepción de sus beneficiarios, con el fin de que dichos diagnósticos pudieran traducirse en aspectos susceptibles de mejora y en recomendaciones concretas. En segundo lugar, busca clarificar discrepancias de información, pues las personas beneficiadas por las obras públicas que se efectuaron con meses o años de anterioridad al levantamiento de los datos tienden a recordar de manera difusa los hechos. Un problema común es que los beneficiarios podrían caer en inconsistencias o disparidades, las cuales pueden ser producto de la memoria o de roles condicionantes, por lo que el modelo que se propone intenta explicarlos en sus elementos sociológicos.

Además de que las percepciones y las opiniones se encuentran sesgadas por esos roles condicionantes, es necesario tomar en cuenta que las charlas que se llevan a cabo en las entrevistas semi-estructuradas, en los grupos de enfoque y en los estudios de caso, suelen abandonar con frecuencia el guion preestablecido, pues el interlocutor recoge retazos de información de forma espontánea y desorganizada en términos de contexto y tiempo. En ese sentido, el modelo y sus dimensiones de percepción apuntaron a organizar la información que fue provista de forma desordenada y presentarla en una lógica secuencial que dio un cauce más comprensible a los hallazgos obtenidos más adelante.

Sobre la delimitación del marco, éste no pretendió solo otorgar una calificación numérica acerca de los aspectos de la opinión subjetiva de las obras, sino que es una ruta que funciona para evaluar cualitativamente esa percepción desde las dimensiones más relevantes de la infraestructura básica. Asimismo, la aplicación del modelo en un estudio de caso no da como resultado una solución a las demandas sociales de la población por sí misma, sino que señala a los implementadores de las políticas públicas (en este caso los ejecutores de obras de infraestructura) aquellos momentos y lugares que impiden un mejor ejercicio del Fondo; aunque también hay que decirlo: es probable que la percepción y los deseos de los beneficiarios no se empaten con las capacidades presupuestarias y técnicas del gobierno, como se demuestra más adelante.

Figura 1. Modelo construido para el análisis de la percepción ciudadana en programas gubernamentales



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el modelo puede aplicarse a un solo caso (una sola persona informante) o a un número ilimitado de percepciones, siempre y cuando existan ciertas tendencias en las respuestas que se vierten en cada una de las dimensiones propuestas. En ese sentido, si se desea analizar una sola entrevista a la luz del marco, se puede hacer e incluso otorga una mayor claridad al permitir inferencias más sólidas.

3.1 Roles condicionantes individuales. En estos, se hace referencia a que la percepción es dictada por características intrínsecas a la persona, que para el caso de los beneficiarios de las obras de infraestructura social básica se relacionan principalmente con: 1) el arraigo que tiene la persona hacia su comunidad según el tiempo que tiene viviendo en ella; 2) el rol que desempeña la persona al interior de su comunidad dependiendo de aspectos como su oficio o sus contactos; 3) los motivos y razones a los que las personas atribuyen el deseo de participar en los procesos de su comunidad; 4) sus preferencias políticas y partidarias, que emergen con frecuencia en la conversación; 5) rasgos de su personalidad, los cuales se valoran por los investigadores conforme a la postura que adopta durante la conversación.

3.2 Roles y organización intercomunitaria. Estos obedecen a la cadena de causalidad, los rasgos de personalidad, el grado de participación de la persona informante y sus preferencias políticas que condicionan las relaciones con el resto de los beneficiarios de las obras y la eficacia con la que el conjunto es capaz de comunicarse y organizarse entre sí. Esta dimensión de percepción está dada por aspectos tales como: 1) la calificación que le otorga cada informante al grado de participación de sus vecinos en los procesos de construcción de obras públicas; 2) los procesos internos para elegir liderazgos (formales e informales); 3) las vicisitudes que se presentan cuando se convocan reuniones para discutir aspectos relacionados con las obras; 4) las relaciones humanas adversas entre el informante y sus vecinos.

3.3 Roles y organización extracomunitaria. Refieren a los mecanismos de organización y comunicación al interior de las comunidades, así como a las formas en las cuales la calidad, la intensidad y la asertividad de éstos condicionan una dimensión de la percepción. Aquí se presta especial interés a las opiniones que guardan los beneficiarios de las obras acerca de la comunicación que mantienen con el gobierno, al tiempo que narran cómo se organizan al interior de la comunidad para hacer saber sus necesidades e inquietudes al municipio.¹³

3.4 Percepción del desempeño gubernamental. Hay que decir que en el proceso de construcción de obras de infraestructura existen principalmente dos partes: el gobierno y los beneficiarios. Se trata de una relación en la que se observan distintos mecanismos de organización y cooperación mutua, sin embargo, solo una de las partes evalúa el trabajo y el desempeño de la otra. En ese sentido, una cuarta dimensión de la percepción subjetiva en el modelo utilizado se orienta a valorar: 1) la percepción sobre las obras que se han hecho antes del ejercicio en cuestión; 2) las diferencias que existen entre las obras anteriores y las actuales a juicio del interlocutor; 3) si las obras que se realizaron eran las más urgentes o importantes para los beneficiarios; 4) la calificación que se otorga al funcionamiento y la calidad de las obras; y 5) qué aspectos mejorarían o harían de forma distinta las personas si ellas tomaran las decisiones en el gobierno.

3.5 Resultados y efectos no intencionados. Finalmente, el desempeño del gobierno, evaluado en la dimensión anterior, remite de manera obligada a un apartado para los resultados y efectos no intencionados y generalmente se hace en un sentido directamente proporcional. Es decir, una tendencia en la percepción positiva sobre el desempeño del gobierno en la construcción de obras, muy probablemente se traduce en una percepción igualmente positiva en cuanto a los cambios que han generado las obras en las vidas de las personas, a menos que existan efectos no intencionados negativos (Piedra 2017).¹⁴

4. Resultados y hallazgos: el modelo a prueba

Los hallazgos de la investigación se agruparon de acuerdo al modelo y se procedió a emitir una valoración para cada lineamiento en una escala de Likert que va del 1 al 5, donde el 1 representa una situación “no deseable” y el 5 un valor óptimo.

En los *roles condicionantes individuales* se registró un nivel 4. La evidencia llevó a sostener que existe un fuerte arraigo de los beneficiarios en sus comunidades; los líderes emergen de manera voluntaria y se muestran dispuestos a colaborar con el gobierno para concretar las obras de infraestructura en beneficio de sus comunidades; las actividades económicas o laborales pueden impulsar a los vecinos hacia el liderazgo. A diferencia de las decisiones que las personas toman como consumidoras, en las que pueden analizar varias opciones y decantarse por una de ellas, en su papel de beneficiarios no existe esa libertad, ya que simplemente son los receptores de un bien o servicio. No por ello dejan de tener, desde su individualidad, una opinión particular sobre “eso” que el gobierno les entregó. Esa percepción, a pesar de ser particular y única, se construye de manera subjetiva tanto desde la experiencia propia (vivencias e historia personal), como desde el rol que el individuo juega en su comunidad (su papel en el hogar, su nivel de integración en la comunidad, responsabilidad formal o informal en organizaciones vecinales, etc.).¹⁵

El fuerte arraigo de los vecinos que habitan en las zonas de atención prioritaria que se detectó en el estudio, se puede explicar por la cantidad de tiempo que han vivido en estas colonias. En las entrevistas, tres de los cinco interlocutores dijeron tener más de 17 años en sus respectivas comunidades; por su parte, los participantes del grupo de enfoque promedian 21 años viviendo en la colonia. La mitad de ellos nacieron en ella y no se han mudado. Por consiguiente, asumiendo que la antigüedad genera arraigo hacia el territorio, las personas anhelan cualquier obra que el gobierno realice en sus comunidades, ya que significa una mejora sustancial en su calidad de vida y la de sus familiares, además, se trata de acciones que se han buscado a lo largo del tiempo con avances escasos y paulatinos.

En cuanto a los *roles y organización intercomunitaria* el nivel fue de 2, lo que indica que no existe un canal de comunicación efectivo entre el gobierno y los beneficiarios; las relaciones interpersonales influyen en la efectividad de la comunicación y la participación ciudadana tiende a ser baja. Sólo existe alta capacidad de organización comunitaria cuando emerge un tema que genera interés.

El primero de los aspectos a analizar aquí tiene que ver con la comunicación con los funcionarios municipales. Aunque podría parecer un asunto del ámbito extracomunitario, se encontró que gran parte de la interacción que existe entre el gobierno municipal y los beneficiarios tiene complejos procesos previos de organización al interior de la comunidad, que en un segundo momento se convierten en interacciones bidireccionales. Cada una de las dimensiones del modelo es influida por la que le antecede, de modo que las formas en las que la comunidad se organiza tienen mucho que ver con las condicionantes individuales que se han descrito. Es decir, la manera en que las comunidades buscan satisfacer sus necesidades depende del estilo y de los rasgos de personalidad de sus liderazgos, de tal modo que hay representantes cuyo temperamento hace que nunca hayan interactuado directamente con funcionarios públicos, mientras algunos prefieren canales como la escritura y firma de peticiones ante el gobierno; otros suelen presentarse directamente a las oficinas gubernamentales a gestionar los servicios.¹⁶

Finalmente, la organización intercomunitaria es deficiente en sentidos como la comunicación y la intensidad de la participación de los miembros en los asuntos colectivos como se ha dicho en este apartado, sin embargo, se encontró un aspecto interesante: las deficiencias no radican en asuntos relacionados con las capacidades de organización de los beneficiarios e incluso tampoco con la falta de atención del gobierno municipal.¹⁷

En el ámbito de los *roles y organización extracomunitaria* el nivel fue 2. Se encontró que existe la percepción de que el gobierno no socializa las obras, así como un alto grado de desinformación entre los beneficiarios acerca de las mismas. Hubo quejas sobre la ejecución de las obras que no fueron atendidas, aunque el trato de los servidores públicos se pondera favorablemente por los ciudadanos.

En continuación de la secuencia donde los roles individuales condicionan a la organización intercomunitaria, se llega a los roles y la organización extracomunitarios que hacen referencia a cuatro aspectos principales: a) la existencia (o inexistencia) de sesiones informativas organizadas por parte del gobierno previas a la ejecución de la obra; b) la difusión de tiempos y beneficios de las obras; c) las dudas, quejas y observaciones durante su ejecución; y d) la calificación que otorgan los informantes a la atención recibida por parte del personal del municipio. Sobre los primeros tres aspectos se observaron debilidades en la implementación del fais. En cuanto a las reuniones previas a las obras, los informantes en los casos estudiados y en el grupo de enfoque manifestaron que en ningún momento hubo un acercamiento específico para hablar de las obras por venir, mientras que en las entrevistas con liderazgos hubo dos casos en los que se afirma que efectivamente se realizaron un par de reuniones. La percepción generalizada es que el gobierno no socializa las obras con los vecinos; no obstante existe una mayor probabilidad de estar enterado de esas acciones si se es líder en la colonia en comparación con ser uno de los beneficiarios directos ajenos a la representación de la comunidad, cuya información es nula o muy limitada. Naturalmente, si el gobierno no organizó sesiones previas para tratar temas de las obras, como apuntan los resultados de la evaluación (Gobierno de Tlaquepaque 2017), difícilmente los beneficiarios tienen conocimiento de sus tiempos de ejecución y de las bondades que estas traen a sus comunidades. Solo una informante de las entrevistas con liderazgos quien afirmó que el gobierno municipal y su delegado difundieron la información inmediatamente después de que la obra fue autorizada.

En cuanto a la *percepción del desempeño gubernamental* sobre las obras el nivel fue 3. En este ámbito los beneficiarios legitiman las obras realizadas, ya que reconocen su carácter de urgentes. Existe una percepción positiva sobre la calidad de los materiales utilizados en las obras, así como de su funcionamiento final. En general, el tiempo de ejecución se percibe como excesivo, sin embargo, existe alta tolerancia de los vecinos, ya que reconocen que los beneficios son permanentes.¹⁸

En este punto es necesario mencionar que una buena parte del valor del modelo radica en el desarrollo de los siguientes aspectos: i) un recuento de las obras que se hayan hecho en la comunidad en cuestión en años anteriores y las diferencias que encuentran con las del ejercicio a evaluar; ii) la consideración de los beneficiarios acerca de si las obras que se hicieron eran las más urgentes o importantes o no; iii) juicios de valor relacionados con el funcionamiento y la calidad de la obra; iv) qué hubieran hecho diferente los beneficiarios si fueran el gobierno municipal.¹⁹

La mayoría de las ocasiones los vecinos no recordó obras anteriores (tres de las cinco entrevistas). Otros tantos coincidieron en recordar las de mayor impacto o visibilidad, como la pavimentación de calles aledañas, mientras que algunos más adoptaron una postura de vulnerabilidad y aseguraron que no se ha hecho nada por su comunidad,

aunque los investigadores les hubieran enlistado algunas obras que terminaron por recordar. Luego, toda vez que las personas beneficiarias han juzgado la calidad de la obra, resultó pertinente preguntarles qué hubieran hecho para mejorar el ejercicio del Fondo si fueran parte del gobierno municipal y así construir una agenda de aspectos susceptibles de mejora desde la perspectiva del destinatario final de los recursos. Al respecto, las opiniones fueron muy variadas, aunque destacaron aquellas relacionadas con mejorar la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.²⁰

Finalmente, en el tema de los *resultados y efectos no intencionados* el nivel alcanzado fue 3, debido a que no existe una tendencia marcada en la percepción acerca de la utilidad de las obras. Las modificaciones en las rutinas de los beneficiarios fueron en lo general positivas. Hubo casos en los que las obras redundaron en un detrimento de la calidad de vida. Se encontró que las acciones de pavimentación mejoraron la imagen de la seguridad en las comunidades. Asimismo, las obras generaron efectos no intencionados, tanto positivos como negativos.²¹

La característica más relevante es la relacionada con la percepción subjetiva de los beneficiarios en torno a los resultados que han tenido las obras en su calidad de vida, en las rutinas propias, en cambios observados en la seguridad y salud públicas e incluso en afectaciones, pues en ocasiones los programas del gobierno ocasionan consecuencias distintas a las planeadas, conocidas bajo la categoría de efectos no intencionados.

En lo que refiere a la percepción de la utilidad de las obras no se observó una sola tendencia, sino que existen tres grandes líneas de opinión: a) que las obras trajeron cambios favorables y significativos en sus vidas; b) que no trajeron ningún cambio (con una frecuencia menor a las otras dos); y c) que empeoraron la situación anterior a su construcción.²²

Tabla 6. Percepción de los beneficiarios del FAIS en Tlaquepaque, según el modelo para el análisis de la percepción de programas gubernamentales

Dimensión	Nivel	Valoración
Roles condicionantes individuales	4	<ul style="list-style-type: none"> • Existe un fuerte arraigo de los beneficiarios en sus comunidades. • Los líderes emergen de manera voluntaria y se muestran dispuestos a colaborar con el gobierno para cristalizar obras de infraestructura en beneficio de sus comunidades. • Las actividades económicas o laborales pueden impulsar a los vecinos hacia el liderazgo.
Roles y organización intercomunitarios	2	<ul style="list-style-type: none"> • No existe un canal de comunicación efectivo entre el gobierno y los beneficiarios. • Las relaciones interpersonales influyen en la efectividad de la comunicación. • La participación ciudadana tiende a ser baja. • Cuando emerge un tema que genera interés, existe alta capacidad de organización comunitaria.
Roles y organización extracomunitarios	2	<ul style="list-style-type: none"> • Existe la percepción de que el gobierno no socializa las obras. • Se detectó un alto grado de desinformación entre los beneficiarios acerca de las obras. • Hubo quejas sobre la ejecución de las obras que no fueron atendidas. • El trato de los servidores públicos se pondera favorablemente por los ciudadanos.
Percepción del desempeño gubernamental sobre las obras	3	<ul style="list-style-type: none"> • Los beneficiarios legitiman las obras realizadas, ya que reconocen que las mismas eran necesarias y urgentes. • Existe una percepción positiva sobre la calidad de los materiales utilizados en las obras, así como de su funcionamiento final. • En general, el tiempo de ejecución se percibe como excesivo, sin embargo existe alta tolerancia de los beneficiarios, ya que reconocen que los beneficios son permanentes.
Resultados y efectos no intencionados	3	<ul style="list-style-type: none"> • No existe una tendencia marcada en la percepción acerca de la utilidad de las obras. • Las modificaciones en las rutinas de los beneficiarios fueron en lo general positivas. • Hubo casos en los que las obras redundaron en un detrimento de la calidad de vida. • Las obras de pavimentación mejoran la percepción de seguridad en las comunidades. • Las obras generaron efectos no intencionados, tanto positivos como negativos.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

De lo expuesto hasta ahora, es posible establecer que el modelo presentado podría ayudar a determinar la percepción de los beneficiarios de las obras realizadas con recursos del FAIS, mismas que son percibidas como positivas por los vecinos participantes en la evaluación en la gran mayoría de los casos. El modelo señala áreas de oportunidad en términos de: comunicación entre gobierno y ciudadanía, legitimidad de las decisiones públicas y aprovechamiento de las redes vecinales. Igualmente, no se debe ignorar el entorno de que se trata de personas cuya dinámica familiar se encuentra llena de carencias y dificultades para acceder a una mejor calidad de vida.

El modelo encontró que el gobierno municipal de Tlaquepaque tiene un amplio margen de mejora en cuanto al aprovechamiento de las redes y relaciones vecinales. Se encontró así mismo que generalmente dichas obras fueron solicitadas por los vecinos, pues las consideraron casi siempre como las más urgentes o necesarias. Esto las dota de un alto grado de legitimidad. De tal modo que las personas combinan una situación económica apremiante con un intenso arraigo hacia el territorio y la comunidad, sin embargo, las obras de infraestructura no se han consolidado como un mecanismo por medio del cual el gobierno municipal estreche esos lazos para fortalecer el tejido social.

De igual modo, se detectó una profunda brecha de comunicación entre el gobierno municipal y los beneficiarios de las obras, principalmente por la ausencia de reuniones informativas en las que se comunique a los vecinos los tiempos de ejecución y beneficios de las obras. Un escenario de desconocimiento e incertidumbre entre los beneficiarios incrementa la probabilidad de quejas, las cuales, además, pueden llegar a no ser atendidas incluso cuando se manifiestan por medios escritos y oficiales.

Luego, si bien las obras traen múltiples beneficios a las personas en situación vulnerable y pobreza del municipio, también se descubrió que pueden llegar a empeorar la calidad de vida de las mismas cuando intentan mejorarlas. Esto se debió a que algunas obras no concluyeron correctamente y dejaron la infraestructura en un estado de menor calidad o funcionalidad que el inicial. Asimismo, se identificó que los tiempos de ejecución se prolongaron con frecuencia a juicio de los beneficiarios, quienes dieron cuenta de la intermitencia con la que los contratistas avanzaron en su construcción, aunque al final reconocieron que la espera vale la pena.

A partir de los hallazgos, se juzgó deseable que el FAIS tenga un proceso mucho más comunitario, cuyos puntos finos se tejen en las relaciones intervecinales y donde la comunicación activa entre el gobierno, la ciudadanía y el contratista pueden mejorar aún más las condiciones de vida de la población más necesitada.

¹ Agradecemos las observaciones y comentarios de los evaluadores anónimos. Si el texto encontró mejoría fue gracias a ellos, si no fue así la responsabilidad es de los autores.

² La evaluación de la percepción de beneficiarios no se incluye ni en los programas anuales de evaluación de la SHCP ni en el catálogo de evaluaciones de CONEVAL.

³ En la legislación mexicana el gasto ejercido es el momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente.

⁴ Véase por ejemplo Ibarra 2020; Arellano, Flores y Piedra 2019; Vázquez y Reyes 2016; Ramones y Prudencio 2014; Cejudo y Gerhard 2010; CEF, 2007; Hernández y Jarillo 2007.

⁵ El monto total financiero, modificado después de ajustes para el ejercicio 2017, fue de poco más de 68 millones de pesos. Sobre ese techo financiero modificado de casi 69 millones de pesos, se había pagado hasta el 8 de marzo de 2018 el 70.85%, es decir, 48 millones de pesos, de tal modo que, según el propio cuadrante de obras, restaban por pagar 20 millones de pesos. Además, entre el techo financiero inicialmente proyectado para el ejercicio y el que se ha tenido a bien llamar techo financiero modificado, existe una diferencia de casi 400 mil pesos.

⁶ El cuadrante de obras no especifica a qué producto se hace referencia.

⁷ La base en la que se sustenta metodológicamente el texto es en Hamui y Varela 2012; Salazar, 2005; Torres y Jiménez 2004; Valles 2002.

⁸ En ese sentido, el Gobierno Municipal de San Pedro Tlaquepaque realizó dos evaluaciones externas del Fondo en los dos ejercicios anteriores; primero una evaluación de procesos en 2015 y luego una evaluación específica de desempeño al ejercicio 2016. En dichos trabajos se exploró de manera minuciosa la forma en que se aplica el Fondo desde el análisis de documentos y desde la expresión de diversos actores de distintas dependencias y niveles jerárquicos dentro de la organización, sin embargo, en la Evaluación de Procesos al FAIS 2015 se incluyó una pequeña inmersión al campo para conocer la percepción del destinatario final de todos los esfuerzos: el beneficiario.

⁹ No se consideró la utilización de la técnica de encuestas debido a las limitaciones económicas del estudio y a que la muestra ascendería a 383 ciudadanos en toda la geografía municipal. Así, se privilegió el uso de herramientas cualitativas que permitieran al investigador profundizar en la percepción de cada sujeto participante.

¹⁰ La comparación por analogía tiene un razonamiento que supone una naturaleza inductiva, la cual no equivale a una inducción completa. Se utiliza bajo ciertas condiciones de semejanza en los que hay que investigar diferencias y ver las relaciones entre diferentes objetos o contextos dentro de un conocimiento “tolerablemente extenso”. No posee una fuerza probatoria concluyente sino únicamente verosímil o probable (Ferrater Mora citado en Navarrete 2006: 223-224).

¹¹ La escala de Likert fue elaborada por Rensis Likert. Consiste en un método de evaluaciones sumarias que parte de una escala psicométrica utilizada comúnmente en cuestionarios. Su uso más amplio se da en encuestas para la investigación social. Se construye a partir de la forma en cómo se responde a una pregunta de un cuestionario. Bajo esta técnica se agrupan en el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración (elemento, ítem, reactivo o pregunta).

¹² Esta dimensión está dada por aspectos como: a) la frecuencia y la forma en la que se comunican los beneficiarios con el gobierno municipal; b) la percepción que manifiestan hacia la organización y el trato del municipio para con ellos; c) la fluidez de la información por parte del gobierno en cuanto al tiempo y los beneficios que tendría la obra antes de que ésta comenzara; y d) la frecuencia con la que se comunicaron quejas por parte de los beneficiarios y cómo éstas fueron atendidas por el gobierno.

¹³ Para evaluar esta dimensión se utilizan aspectos de la percepción subjetiva como: a) de qué manera mejoraron las condiciones de vida de las personas con las obras; b) qué rutinas han cambiado desde que éstas se terminaron; c) qué cambios han notado en las actividades y relaciones de la comunidad a partir de las obras; d) si las personas se sienten más seguras con el empedrado y el alumbrado o con mayor higiene a raíz de los servicios de agua, drenaje y alcantarillado; y e) si además de beneficiarles, las obras les han afectado en algún sentido.

¹⁴ La percepción ciudadana sobre las obras realizadas con el FAIS es de claros oscuras. Por un lado, los beneficiarios están ávidos de la realización de obras de infraestructura en sus comunidades, ya que éstas representan una mejoría en su calidad de vida, y por ello observan una percepción favorable a su construcción, además de que tienden a minimizar los pormenores y molestias causados por la ejecución de las mismas, pues saben que son necesarios, inevitables y temporales. Sin embargo, se encontró que la percepción favorable inicial tiende a tornarse negativa si las contrariedades generadas por la obra son relevantes, su tiempo de ejecución es prolongado o los resultados finales no son los que el beneficiario hubiese esperado.

¹⁵ Los líderes de las colonias, tanto formales como informales, se mostraron dispuestos a colaborar en las obras y acciones que se emprendan en las comunidades, en especial en aquellas de infraestructura básica como las del FAIS. Esta apertura representa una fortaleza exponencial que no se ha aprovechado del todo por parte del gobierno municipal, que de llegar a explotarse, solventaría en gran parte los problemas de flujo de información entre beneficiarios y gobierno.

¹⁶ Se observó que la comunicación entre autoridades y beneficiarios antes, durante y después de la ejecución de las obras es exigua y deficiente, tornándose esta situación en un claro aspecto susceptible de mejora que, si se atiende, incrementará considerablemente la percepción positiva de los ciudadanos beneficiados con las obras del FAIS, redundará en un fortalecimiento de la relación entre gobierno y ciudadanía y permitirá una mejor valoración de los beneficiarios hacia el Fondo y quienes lo ejecutan. Hasta el momento, puede decirse que los beneficiarios interactúan más con los trabajadores de la obra y con el contratista que con servidores públicos del municipio. El gobierno de San Pedro Tlaquepaque tiene mecanismos establecidos para la priorización de las obras a realizar con recursos del FAIS, que a pesar de ser poco conocidos entre la población demostraron ser muy atinados, ya que los ciudadanos se encuentran conformes y con posturas favorables al respecto de la selección de obras, pues se reconoce que las acciones realizadas eran necesarias y urgentes.

¹⁷ Con relación a los cambios y beneficios ocasionados por las obras del FAIS, la mayoría de opiniones coincide en que éstas resolvieron una necesidad y tuvieron efectos positivos, que van desde el bajo impacto hasta un cambio radical en la calidad de vida de los beneficiarios. También la mayoría reconoce que los trabajos se realizaron con buenos materiales y funcionan de forma adecuada, aunque existe una proporción importante de beneficiarios inconformes con estos aspectos. Sin embargo, algunos tlaquepaquenses beneficiados no detectaron modificaciones trascendentes (principalmente porque los servicios dotados ya los recibían de manera clandestina). Asimismo, se detectaron casos en los que los vecinos afirman que las obras empeoraron su calidad de vida, situación por demás grave, pues en ningún caso una política pública debe redundar en resultados opuestos a los esperados, aunque se insista discursivamente en que todas ellas traen consigo ganadores y perdedores.

¹⁸ Asimismo, se detectó que las actas de entrega-recepción, que en esencia persiguen la legitimidad y transparencia del proceso de construcción de las obras, han derivado en ocasiones en un incentivo perverso para los contratistas, pues aun cuando la obra no haya sido terminada, éstos pueden conseguir una firma y dar por terminado el proceso de manera administrativa. De hecho, en el caso de dos líderes vecinales, éstos manifestaron haberse negado a firmar el acta hasta que ésta fuera terminada a pesar de la presión ejercida por el contratista; sin embargo, los documentos provistos por el municipio permiten verificar que dichas obras cuentan con una firma y solventan un acta debidamente archivada.

¹⁹ Se detectó que el formato de entrega-recepción de las obras puede ser utilizado de manera maliciosa por los contratistas, representando un riesgo para el proceso del Fondo y un eslabón débil en la cadena de actividades que permiten asegurar la conclusión de las obras a entera satisfacción de beneficiarios y gobierno.

²⁰ Por ejemplo, los cambios positivos en las personas se dan en una amplia diversidad de formas e intensidades, por ejemplo, los vecinos de cierta obra pública ya no tienen que caminar grandes distancias para acarrear agua y ahora la reciben más limpia; otra de las obras de pavimentación y construcción de banquetas permitió que los adultos mayores se pudieran integrar de nuevo a la comunidad y hacer sus propias actividades sin riesgo de sufrir un accidente por el estado de las calles; incluso, una de las informantes pudo tener un parto seguro gracias a que la pavimentación de sus vías permitió que llegara un taxi hasta la puerta de su vivienda. De manera similar, se detectaron algunos efectos negativos cuyo impacto pudo haber sido reducido por medio de una comunicación previa y eficiente, como el caso de un informante que asegura haber tenido que cerrar permanentemente un negocio debido a la suciedad que provocó la obra y a la disminución en la afluencia de tránsito por la vía rehabilitada.

²¹ Aquellos que mostraron una percepción favorable hacia las obras realizadas con recursos del FAIS son quienes reconocieron que éstas han mejorado su calidad de vida y van desde los que pueden tener acceso a agua potable con la simpleza de abrir una llave en su vivienda, hasta aquellos que ya pueden asistir a la escuela en tiempo de lluvias, pasando por los adultos mayores que se han reincorporado a las actividades de la comunidad debido a la posibilidad de salir de sus casas sin un alto riesgo de caer o sufrir un accidente, por mencionar algunos ejemplos. Por su parte, quienes observan una percepción negativa hacia el Fondo y sus acciones son aquellos que se vieron afectados seriamente por las obras –en su patrimonio, comodidad o intereses– o quienes consideran que las mismas no concluyeron de manera satisfactoria.

Referencias bibliográficas

Arellano-Ríos, A., Flores-Ascencio, S. J. y Piedra-Ascencio, R. I. (2019) “Valoración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco”. *Región y Sociedad*, 31 :1-23 <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/view/1037>>, accesado el 30 mayo de 2020.

Cejudo, G. y Gerhard, R. (2010) “La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS”. En M. Merino, S. Ayllón y G. Cejudo (coords.). *La estructura de rendición de cuentas en México*. Ciudad de México: CIDE, págs. 205-233.

CEEP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007) “Impacto del FAIS sobre el índice de marginación 2000-2005”, *Nota informativa*, Ciudad de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-Cámara de Diputados, 23 de julio, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0342009.pdf> >, accesado el 30 de mayo de 2020.

Cohen, E. y Franco, R. (1988) *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: ONU-Grupo Editor Latinoamericano.

CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (2011) *Evaluación de la satisfacción y percepción de impacto de los usuarios directos e indirectos del Programa Fondos Mixtos (FOMIX)* <http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/grupo_trabajo/grupo_de_evaluacion/4/fondos_mixtos/evaluacion_externa_rodriguez.pdf>, accesado el 27 de mayo de 2020.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2013) *Sistema de evaluación en México*. Ciudad de México: CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/SeminarioEF2013/Evaluacion.pdf>>, accesado el 28 de mayo de 2020.

CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017) “Términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados”, Ciudad de México: CONEVAL <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx>, accesado el 28 de mayo de 2020.

Evalúa Jalisco (2016) *Evaluación específica sobre la percepción de beneficiarios de programas públicos estatales*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, <<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/57>>, consultada el 25 de mayo de 2020.

Hamui Sutton, A., y Varela, M. (2012) “La técnica de grupos focales. Investigación en educación médica”. *Revista Investigación en Educación Médica*. 2(5): 55-60 <http://riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Num01/09_MI_HAMUI.PDF>, accesado el 26 de abril de 2020.

Hernández Trillo, F. y Jarillo, B. (2007) “Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México”. *Estudios Económicos*, 22(2): 143-184.

Gobierno de México (2014) *Investigación de la percepción de los beneficiarios, operadores de los sectores salud, educación y oportunidades, sobre el programa de desarrollo humano Oportunidades, sus servicios y beneficios*. Ciudad de México: Gobierno de la República, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102108/33_Informe_PC_Nacional.pdf>, accesado el 30 de mayo de 2020.

Gobierno de Tlaquepaque (2017) *Evaluación complementaria con énfasis en la percepción del beneficiario. Fondo de Infraestructura Social Municipal. Municipio de San Pedro Tlaquepaque. Ejercicio fiscal 2017*. Tlaquepaque: Gobierno de San Pedro, Tlaquepaque, <<https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/evaluacion-complementaria-COPLA-DEMUN.pdf>>, accesado el 30 de mayo de 2020.

Guardamagna, M., y Reyes, M. (2019) “El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio”. *Economía, sociedad y territorio*, XIX(59): 1003-1033.

IMSU, Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario (2011) “Reporte final del IMSU-Programas Sociales Mexicanos Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias-Infraestructura municipal”. Ciudad de México: Sedesol, <<http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1763/1/images/Reporte%20PDZP%20Infraestructura%20municipal.pdf>>, accesado el 28 de mayo de 2020.

Ibarra Salazar, J. (2020) “La Percepción de los Funcionarios Municipales sobre la Reforma de 2014 al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, 27(78-79):117-163, <<https://doi.org/10.32870/ees.v27i78-79.7081>>, accesado el 28 de septiembre de 2020.

INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (2015) Contenido, Aguascalientes, Inegi, <http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos//prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082239.pdf>, accesado el 30 de mayo de 2020.

Lobato, O., coord. (2016) *El desarrollo de una metodología para evaluar la satisfacción de los usuarios de programas sociales en México: El Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

Navarrete, R. (2006) “Analogías poderosas: El uso de la analogía para el estudio arqueológico de la complejidad social prehispánica y colonial temprana en el oriente venezolano”. *Boletín Antropológico* 24(67): 221-258.

Osorio, J. (2001) *Fundamentos del análisis social*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

Piedra. Ascencio, R. I. (2017) *Los efectos no intencionados de los programas sociales: el caso de Mochilas con los Útiles y el ramo papelero de Zapopan (2013-2016)*, tesis de maestría, El Colegio de Jalisco, Zapopan, México.

Ramones, F. y Prudencio, D. (2014) “Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México”. *Región y Sociedad*, 26(60):63-88.

Rincón-González, S. y Mujica Chirinos, N. (2014) “Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios del impacto del Programa Barrio Adentro II en el estado Zulia”. *Espacios Públicos*, 17 (41): 135-155.

Sáenz, K., y Téllez-Castilla, M. D. (2014) “La entrevista en profundidad”. En Sáenz, K. y Tamez, G. (cords.) *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales*. Ciudad de México: Tirant Humanidades.

Salazar Arenas, O. I. (2005) “Métodos, técnicas de investigación y la apertura de las ciencias sociales”. *Revista Colombiana de Sociología*, 25) 199-212.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social (2006) *Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C. V.* Ciudad de México: Sedesol <http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2006/EE_PAL_2006/percepcion.pdf>, accesado el 26 de mayo de 2020.

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social (2014) “Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios del programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP) 2014”, Ciudad de México, Sedesol <http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2014/ESB_PDZP/IF_ESB_PDZP_2014.pdf>, consultada el 30 de mayo de 2020.

SSDSHG Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato (2013) *Evaluación de diseño, operación, resultados y percepción de los programas desarrollo de Infraestructura Básica Comunitaria, Becas contigo vamos a la escuela, Mejoramiento de la Vivienda y Fortalecimiento del Desarrollo Humano*. Guanajuato, Gobierno de Guanajuato, <https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013_Universidad%20de%20Celaya_Evaluacion%20de%20diseno%2C%20operacion%2C%20resultados%20y%20percepcion%20de%20los%20programas%20de%20la%20SEDESHU.pdf>, accesado el 30 de mayo de 2020.

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2020) *Programa anual de evaluación de los programas presupuestarios y políticas públicas de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2020*. Ciudad de México: Gobierno de la República, <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549882/PAE_2020.pdf>, accesado el 1 de junio de 2020.

SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas (1999), *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*. Buenos Aires: BM-UNESCO-FCE.

Torres Carrillo, A. y Jiménez Becerra, A. (2004) “La construcción del objeto y los referentes teóricos en la investigación social”. En A. Torres Carrillo y A. Jiménez Becerra, *La práctica investigativa en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional:15-19.

Valles, M. (2002) Entrevistas cualitativas. *Cuadernos metodológicos*. 32 135-176.

Van der Walt, G. (2020) “Constructing Conceptual Frameworks in Social Science Research”. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 16(1).

Vázquez Elorza, A., y Reyes Munguía, A. (2016) “Política pública en materia de desarrollo social mediante el Fondo de Infraestructura Social Municipal Potosino”. *EconoQuantum*, 13(1): 29-49.

Cómo citar este artículo:

Arellano Ríos, Alberto, Santos Joel Flores Ascencio y Roberto Iván Piedra Ascencio (2022) “Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social”. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* vol. 12 N°23: 175-198

Reseña

José Luis Villacañas

Neoliberalismo como Teología Política. Habermas, Foucault, Dardot, Laval y la historia del capitalismo contemporáneo.

1a edición. Buenos Aires, Ned ediciones, 2020. 280 págs. ISBN 978-84-18273-01-8

Reseña de Pablo Martín Méndez
Universidad Nacional de Lanús
- CONICET

“El neoliberalismo ha sido la última teología política intentada hasta la fecha” (pp. 73-74). Tal es el argumento que desarrolla el libro *Neoliberalismo como Teología Política*, publicado por el filósofo español, José Luis Villacañas, en 2020. La propuesta es tan atractiva como desafiante. En primer lugar, porque Villacañas ofrece una revisión sistemática de las interpretaciones de Pierre Dardot y Christian Laval sobre el neoliberalismo. El punto de partida son los libros *La nouvelle raison du monde* (2009) [traducido al castellano como *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal* (Gedisa, 2013)] y *Foucault, Bourdieu et la question néolibérale* (2019) [*Foucault, Bourdieu y la cuestión neoliberal* (Gedisa, 2020)]. Cabe mencionar que *La nueva razón del mundo* ha tenido una importante repercusión en el campo académico argentino y latinoamericano, contribuyendo a renovar los conceptos disponibles acerca del neoliberalismo. Ahora bien, la propuesta de Villacañas es

desafiante porque, para avanzar en su conceptualización del neoliberalismo como teología política, no se detiene en Laval y Dardot, sino que se extiende hasta Jürgen Habermas y Michel Foucault, dos grandes figuras intelectuales que marcaron cada una a su manera la segunda mitad del siglo XX y cuyas obras no siempre son sencillas de poner en diálogo.

Mientras que Habermas ofrecía un profundo diagnóstico sobre la crisis que atravesó el capitalismo durante los años 70, Foucault vislumbraba la respuesta a esa crisis en la emergencia del neoliberalismo. Los dos primeros capítulos del libro de Villacañas establecen una vinculación entre ambas lecturas. A partir de *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* [*Problemas de legitimación en el capitalismo tardío* (Amorrotu, 1975)], publicado por Habermas en 1973, Villacañas puede sostener que la crisis de los años 70 no sólo afectó la legitimidad del sistema económico-político basado en el industrialismo y la regulación Estatal, sino que además impactó en las identidades y los sistemas psíquicos. En otras palabras, *fue una crisis de la subjetividad*. Esta crisis erosionó la adhesión de la ciudadanía a los poderes políticos y económicos vigentes; más todavía, puso en jaque las relaciones mismas entre la sociedad civil y el Estado. La consecuencia fue una creciente inmunización de los individuos frente a la política, una falta de motivación para adherir al sistema de gobierno erigido tras la Segunda Guerra Mundial.

Según Villacañas, ante la crisis de los años 70 se abrían distintas alternativas. Una de ellas era la que proponía el mismo Habermas. Se trataba de construir un marco normativo intersubjetivo capaz de regular las relaciones entre el individuo y el poder político-económico. Para esto sería necesaria una ética discursiva apoyada en el aprendizaje reflexivo de la ciudadanía. Sólo así, dotando a la ciudadanía de estructuras reflexivas democráticas, se obtendría la adhesión a un sistema de regulaciones antropológicas, ecológicas y geopolíticas que pondría límites al capitalismo y evitaría un colapso tanto ambiental como civilizatorio. Había no obstante otra alternativa que consistía en ganar la adhesión ciudadana a las decisiones gubernamentales sin necesidad de intermediaciones reflexivas y normativas. Dicha adhesión se podía obtener con el apoyo de la técnica en sustitución de las prácticas democráticas. Como señala Villacañas, era la alternativa que Habermas no percibió: la posibilidad de producir subjetividad a través de la economía, dando lugar a principios identitarios y motivacionales enteramente volcados al mercado. “*Justo éste fue el camino emprendido en aquellos días de 1970 por el neoliberalismo*” (p. 29). Y esa fue también la respuesta que habría vislumbrado Foucault en el curso *Naissance de la biopolitique* [*Nacimiento de la biopolítica* (Fondo de Cultura Económica, 2007)], dictado en 1979 y publicado recién en 2004.

El neoliberalismo responde a los problemas de legitimidad del capitalismo mediante una nueva articulación entre los poderes políticos y económicos por un lado, y las subjetividades por el otro. El hilo conductor es la economía: “al sujeto singular le estaba reservada la administración de sí mismo, mientras que todo lo demás estaba administrado por las instancias de poder y gobierno” (p. 40). Así se abre una posibilidad inédita

en la historia: gobernar las poblaciones y las subjetividades, *omnes et singulatim* [todos y cada uno], prescindiendo de la soberanía estatal. Villacañas analiza esa alternativa en el tercer capítulo de su libro, a partir de la experiencia histórica de la Unión Europea. El proyecto de un mercado libre y abierto da lugar a poderes no estatales ni soberanos que, sin embargo, tienen más alcance gubernamental que cualquier Estado al momento de dirigir las conductas y permear las subjetividades. Las críticas anti-estadistas difundidas en Europa entre los años 60 y 70, y que hoy podemos rastrear en referentes intelectuales tan distintos como Friedrich Hayek y Giorgio Agamben, no sólo fueron una cortina de humo que impidió ver con claridad la emergencia de un nuevo gobierno de la subjetividad, sino que en gran medida promovieron su emergencia. Para Villacañas, la contrapartida del movimiento anti-estadista fue una libertad reducida al ámbito económico: *una libertad absolutamente gobernable a través de técnicas no estatales*. Foucault había advertido dicha posibilidad, aunque no habría sido capaz de entrever el cambio civilizatorio que implicaba, como sí se lo puede hacer a través de los diagnósticos de Habermas.

Con ello arribamos al cuarto capítulo del libro, sin duda el más importante, donde Villacañas conceptualiza al neoliberalismo como una “teología política”. Estos términos se refieren al intento de una reunificación total entre los poderes espirituales y terrenales, la fe y la política, la moral y el derecho. Pues bien, “el neoliberalismo es la última voluntad inspirada por esta pretensión de totalidad. (...) propone la norma existencial de la totalidad de la vida personal y de la totalidad social. Ése es el auténtico sentido de su nuevo gobierno pastoral biopolítico capaz de afectar *omnes et singulatim*” (p. 83). El neoliberalismo aspira a un gobierno total tanto en extensión como en profundidad; un gobierno capaz de reconfigurar la subjetividad y la objetividad, la libertad y la necesidad, la conciencia y la ley. Para ello despliega un arsenal de técnicas y dispositivos, desde las técnicas pastorales de gobierno de la conducta implementadas por los poderes eclesiásticos hasta los dispositivos imperiales de la gobernanza mundial. El resultado es una nueva teología política a la cual Villacañas caracteriza de la siguiente manera: “racionalidad económica normalizadora, aceptación de la economía financiera como expresión del objeto infinito del capital, forma existencial disciplinada, normas de vida, subjetividad empresarial, sentido de la salvación, vidas precarias, inspiración de terror y todo ello aplicado a la totalidad del mundo” (p. 210). En el marco de esa teología, los Estados Nacionales reconfiguran sus funciones y atribuciones. Antes que ejercer la soberanía política, deben promover la “confianza” –una moneda del discurso neoliberal– hacia el poder económico mundial, garantizando así la adhesión voluntaria de la población al orden imperante. Este es el modo en que, según Villacañas, el neoliberalismo intenta resolver los problemas de legitimidad del capitalismo ya diagnosticados por Habermas.

La tarea consiste entonces en elaborar un nuevo diagnóstico sobre la condición de la vida humana en el orden teológico-político neoliberal. El objetivo, en términos de Foucault, es avanzar hacia una “ontología del presente”. Desde la perspectiva de Villacañas, las ciencias

sociales y humanas, con sus formas de contextualizar, analizar y criticar, no sólo desempeñan un papel primordial en esa ontología, sino que además “se juegan su destino completo” frente a un modo de gobierno de la subjetividad transido por la lógica económica (p. 166). El quinto capítulo del libro se aboca a esta importante tarea desarrollando un concepto de “vida precaria” adecuado a la teología política neoliberal. Aquí Villacañas pretende aclarar un malentendido asentado en nuestro sentido común. Vidas precarias no son aquellas que fracasan en el terreno económico; al contrario, “son las vidas ya plenamente adaptadas a la economopolítica, a la representación del capitalismo como naturaleza, al horizonte mental del neoliberalismo (...). Son precarias (...) porque no tienen modalidad alternativa frente a la facticidad imponente de la economopolítica” (pp. 185-186).

El último capítulo del libro se dedica a explorar la posibilidad de un “arte de gobierno” alternativo al neoliberalismo. Para ello Villacañas retoma los argumentos elaborados por Laval y Dardot en *Communs. Essai sur la révolution au XXIe siècle* [*Común: ensayo sobre la revolución en el siglo XXI* (Gedisa, 2018)]. El interrogante gravita en torno al poder constituyente de las prácticas comunitarias que funcionan de manera descentralizada y autogestiva, evadiendo tanto la lógica individualista del mercado como la rigidez y burocratización del Estado. Villacañas plantea en este punto ciertos reparos ante las supuestas virtudes del dinamismo social espontáneo reivindicado por Laval y Dardot. Primero y ante todo, porque ese dinamismo no está exento de las técnicas neoliberales productoras de subjetividad que los mismos autores habían analizado en sus obras anteriores. Pero además, porque la construcción de una alternativa emancipatoria requiere de una ideología adecuada a los desafíos de nuestro presente: “mientras no esté garantizada aquella filosofía nueva, no hay seguridad de que el movimiento social real vaya en la dirección emancipadora” (p. 215). Para Villacañas, la conceptualización del neoliberalismo como teología política apunta precisamente en esa dirección: nos muestra que el desafío de los tiempos actuales pasa por rearticular la vida económica con la vida política. Esto requiere de una reorganización de lo social desde el principio cooperativo que se vincule, a su vez, con una reorganización de lo político desde el principio republicano. En otras palabras, la cuestión consiste en promover y sostener prácticas de administración común de los bienes comunes: “Sólo ahí veo la resistencia corporativa y la cooperación resistente (...). Sólo ahí veo una atención responsable a la racionalidad económica que a la vez no se deje conquistar por el *Homo economicus*. (...) Solo ahí se alcanza la posibilidad de que ninguna ejecución de decisiones se llegue a tomar sin la participación en la toma de decisiones, lo que recuerda de forma muy intensa el viejo principio republicano de ‘lo que a todos afecta a todos concierne’” (p. 241).

El libro finaliza con un sugestivo “Post scriptum” a propósito de la pandemia del Covid-19. Ante el interrogante de si esta crisis terminará definitivamente con el neoliberalismo, Villacañas no sólo responde negativamente, sino que además advierte sobre la posibilidad de que la pandemia deleve el rostro más descarnado del orden neoliberal, llevando a la humanidad hacia una lucha económica absoluta que atenta contra la vida

misma: “ése fue el rostro que asomó tras Johnson, Trump y Bolsonaro. Todos exigieron sacrificios ante la economía” (p. 255). Sin embargo, la pandemia del Covid-19 nos muestra hasta qué punto no proteger a todos redundaría en la desprotección de todos, o también, y si se quiere, hasta qué punto los desprotegidos reverterían su desprotección sobre los demás. De ahí que Villacañas señale la inevitabilidad de una comunidad de los vivientes ya no regulada por la competencia, sino por la solidaridad y los principios republicanos. Puede que este sea nuestro destino ineludible. Lo cierto es que, a pesar de todo lo vivido, la comunidad tarda en llegar...

Reseña

Benjamín Moffit

Populismo. Guía para entender la palabra clave de la política contemporánea.

1a Edición. Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2022. 175 págs. ISBN 978-987-801-146-2

Reseña de Ignacio Soto
Universidad Nacional de Córdoba

El profesor Benjamin Moffit, politólogo de la Universidad de Melbourne en Australia, presenta su libro como una guía “para entender la palabra clave de la política contemporánea” (portada); como “la primera introducción accesible al tema en cuanto concepto de la *teoría política*” (pág. 19). Consiste en una organización de abordajes e interpretaciones de una variedad de autores ubicados en una misma perspectiva epistemológica. Moffit no lleva a cabo análisis de casos o procesos que aporten elementos o perspectivas nuevas; trabaja con el material aportado por las obras seleccionadas. Las referencias a experiencias concretas no tienen por finalidad poner a prueba las categorías organizativas propuestas sino, a la inversa, mostrar la eficacia heurística de esas categorías respecto de los fenómenos referidos.

El libro es, ciertamente, de carácter introductorio y su lectura accesible; la revisión y clasificación que postula se mantiene dentro de los límites epistemológicos de autores que, en líneas generales, se ubican dentro de las que han venido en denominarse corrientes posestructuralistas y posmarxistas, a las que el propio Moffit adscribe, particular-

mente en su libro anterior (*The Global Rise of Populism. Performance, Political Style, and Representation*, 2016). Este acotamiento trae a la memoria lo que el sociólogo Alejandro Portes denominó “monocultivo teórico”, refiriéndose a la proclividad a tomar en cuenta únicamente las fuentes y referencias generadas por la corriente de análisis a la que un autor se adscribe. Al mismo tiempo, la temporalidad delimitada en lo contemporáneo del populismo no se ubicaría dentro de una cronología del amplio devenir social sino de una genealogía del pensamiento académico: la instalación de las mencionadas corrientes para el análisis e interpretación de la fenomenología política de nuestras sociedades.

En la visión del autor y de sus fuentes el populismo es un fenómeno eminentemente político, una combinación de elementos discursivos provenientes de una variedad de “ismos” preexistentes, sin una articulación definida con una particular configuración del conjunto de determinaciones que constituyen realidad social; una palabra con la que es posible señalar una variedad extraordinariamente amplia de objetos. “Populismo” no es la conclusión de una indagación o un razonamiento sino su punto de partida. Este punto de partida es tributario de las críticas al alegado estructuralismo que habría caracterizado a los estudios del populismo latinoamericano hasta la irrupción del neoliberalismo en los ámbitos académicos e incluso en trabajos fundamentales sobre los populismos rusos y estadounidense posterior a la guerra civil. La temporalidad implicada en la aludida contemporaneidad del populismo como fenómeno global no radica tanto en el surgimiento de factores que erosionaron los escenarios en los que aquellos populismos se configuraron, sino en intentos interpretativos de conciliar algunos elementos de sus rasgos institucionales o retóricos con acciones y políticas que aquellos estudios consideraban típicas del populismo: la irrupción de los *neopopulismos* de la década 1980, la combinación “inesperada” de populismo y políticas y reformas neoliberales. A partir de esta sorpresa se plantea la posibilidad y conveniencia de una separación analítica de los estilos y discursos de los regímenes políticos de sus acciones y políticas efectivas; de lo que los actores proclaman de lo que hacen, y de lo que hacen y cómo lo hacen: la “ambigüedad constitutiva” del populismo, según Mény y Surel.

El populismo es mirado ahora no como el resultado contingente de una pluralidad de dimensiones, niveles y actores con intereses diferenciados e incluso contradictorios, sino “en cuanto *teoría política*” con aspiraciones normativas, una teoría que se sostiene en sí misma, en su propio discurso, con considerable independencia no sólo de los escenarios políticos y las formaciones sociales en los que se formula sino también y, sobre todo, de los fines colectivos que los orientan. Desde la historia y la antropología varios autores (por ejemplo Wolf, Wood y más tradicionalmente Brinton o Sabine) han señalado el hecho, frecuentemente olvidado en las aulas universitarias, que en las biografías de los grandes constructores de la teoría política en cuanto teoría *de* la política hay siempre un involucramiento práctico, una toma de posición en los conflictos políticos de su tiempo.

El libro se organiza en cinco capítulos. En el primero enfoca las respuestas que la literatura ofrece a la pregunta “¿Qué es el populismo?”. Moffit encuentra tres posiciones: ideacional, estratégica y discursiva-performativa. En la primera el populismo es una *ideología*, un conjunto de proposiciones normativas; lo central en ella es la contradicción pueblo/élites, el primero como depositario y expresión de valores positivos, las élites como expresión de todo lo opuesto. Una concepción que presenta al pueblo como categoría homogénea, sin contradicciones internas, o si estas existen son secundarias respecto de las que lo confrontan hacia “afuera”.

En el enfoque estratégico el populismo es *una manera de hacer política*, de procurar, alcanzar y conservar el poder más allá de lo que los propios populistas (gobiernos, regímenes, líderes, etc.) dicen e incluso de lo que hacen. Afirma la existencia de una relación directa líder-pueblo, con tendencia fuerte de aquel a la demagogia y la proclividad a la corrupción como herramienta para preservar y ampliar el poder. La mirada incluye a las experiencias latinoamericanas de la segunda mitad del siglo XX y sobre todo a las más recientes de la “marea rosa” de las primeras décadas del actual.

Finalmente, como fenómeno discursivo-performativo, el populismo es por sobre todo una *enunciación* que presenta como eje central el conflicto pueblo vs élites. Esas categorías no son preexistentes al populismo sino que éste las construye a través de su propia práctica; *discurso* no es aquí simple construcción retórica de un enunciado sino compatibilidad entre ésta y una práctica objetiva. Es muy clara la influencia de Laclau, para quien toda política es populista (*La razón populista*, 2005) y la “tarea principal” de la política (“radical” en el sentido de Mouffe) es la construcción de un pueblo. En otras palabras: la construcción de una fuerza política propia, el tejido de alianzas, la definición de adversarios, de quiénes son los amigos y quiénes los enemigos (la “esencia de la política” según Carl Schmitt con cuya concepción Mouffe ha coqueteado en algunas obras aunque rechazando el esencialismo racista explícito en la versión del jurista nazi).

Moffit presta poca atención a que estas tres sistematizaciones no son recíprocamente excluyentes ni siquiera manteniéndose en el plano abstracto de la formulación de ideas. Hacerlo habría requerido “bajar” de la construcción literaria a la “dialéctica de lo concreto” (Kosik), pero esa no es la intención del autor, quien se limita a destacar que dentro de cada una de estas tres formulaciones el populismo no es una categoría binaria o dicotómica sino gradacional: el objeto (partido, movimiento, gobierno, dirigente, ideología) o es populista o no lo es, sino que por lo regular en un mismo caso están presentes diversos grados de populismo. Este sería por lo tanto una especie de variable conceptual (en el sentido de Nettl) o un caso particular de elasticidad conceptual (Sartori).

El libro dirige luego la mirada hacia las afinidades y discordancias entre el populismo y otros fenómenos diferentes y anteriores a él pero que los autores incorporan a sus respectivas conceptualizaciones.

El capítulo 2 se dedica a las relaciones entre populismo y nacionalismo. La pregunta fundamental del nacionalismo es, según Moffit, la que indaga quién es “el otro” y qué tipo de relación se entabla con ese otro, partiendo de la base que siempre es, en cierto grado, una relación conflictiva. En el nacionalismo la relación es horizontal entre el adentro (la nación) y el afuera; en el populismo la relación y el conflicto son verticales, entre un “abajo” (pueblo) y un “arriba (élites, poder). El momento de conjunción se advierte en la construcción del sujeto como *pueblo-nación*, propia del populismo de izquierda, mientras que en el de derecha más que de nacionalismo correspondería hablar de *nativismo*: el “otro” es tal por extranjero, independientemente de cualquier otra característica. Moffit no advierte que frecuentemente el nativismo es un modo o atajo ideológico de encubrir otro tipo de antagonismo, principalmente de clase. Hannah Arendt en *Los orígenes del totalitarismo* y posteriormente Nicos Poulantzas en *Fascismo y dictadura* demostraron que el antisemitismo fue manipulado en los años iniciales del régimen nazi como una especie de sustituto funcional contra la banca, el comercio y otras actividades económicas con fuerte presencia judía, reduciendo el potencial de solidaridad de clase o simplemente corporativa no judía hacia sus homólogos judíos de clase, particularmente cuando el conflicto interno entre las SA y las SS aún no se había saldado –es decir, una forma de construir al enemigo a partir de determinados objetivos políticos. Tampoco hay interés en los diferentes modos de entrecruzamiento entre la dialéctica horizontal del nacionalismo y la dialéctica vertical del populismo, ni por tanto en esa identidad *nacional-popular* que nutre muchas de las más consistentes configuraciones de la democracia en nuestras latitudes.

El capítulo 3 (“Populismo y socialismo”) es confuso. Por un lado el autor adopta como referencia de *socialismo* la versión diluida instalada en la mayor parte de los países europeos a partir de la crisis del Estado de Bienestar y de la resignación ante el neoliberalismo que tanto contribuyó a la casi desaparición de la socialdemocracia en países como Alemania, Francia, Italia, Austria o el Reino Unido (inevitable no acordarse del *nuevo laborismo* de Tony Blair y la *tercera vía* de Giddens). Al mismo tiempo plantea como una de las diferencias fundamentales con el populismo el supuesto clasismo del socialismo como si esas metamorfosis, notorias en la realidad política, no existieran en la teoría: “la índole clasista que tiene ‘el pueblo’ en el socialismo” cuando se la confronta “con una caracterización más universal en el contexto del populismo” (págs. 90-91). No advierte que el clasismo socialdemócrata de los tiempos actuales es, en el mejor de los casos, el tributo retórico a un pasado y una configuración social que ya no existen –la clase es remplazada por la ciudadanía–; tampoco advierte que la mayor universalidad del pueblo del populismo siempre conserva una dimensión de clase embanderada con las reverberaciones de lo nacional. Lo mismo cabe señalar respecto de la relación “socialismo = estatismo”. Plantear el estatismo

como típico del socialismo es del todo anacrónico; todas las variantes del populismo contemplan algún modo de articulación y recíproca funcionalidad entre estado y mercado. En ninguno de esos casos cuánto de uno y de otro son definidos a priori o en abstracto, sino a partir de las configuraciones efectivas y las correlaciones de fuerzas existentes.

Los capítulos 4 y 5 agrupan las respuestas que ofrece la literatura consultada respecto de la relación populismo-liberalismo y populismo-democracia. Aunque liberalismo y democracia no son lo mismo, el libro superpone ambos temas. ¿Es el populismo una amenaza al liberalismo y a la democracia liberal, o al contrario debe ser visto como una democracia no liberal? No discierne Moffit y tampoco lo hacen muchos de los autores tomados en cuenta, que la del liberalismo no es la única forma o estilo o modo de democracia, y el populismo que es visto por algunos autores como un enemigo de la democracia es interpretado por otros como una ampliación de esta, como intentos de expandir la democracia hasta “los bordes del liberalismo” (Arditi, Taguieff, Canovan en sus trabajos más recientes) e incluso más allá. Algunos de estos autores son traídos a colación por Moffit, pero la atención de ambos capítulos da prevalencia a la irrupción de los populismos de extrema derecha, intemperantes y xenófobos de la Europa contemporánea. Al prescindir de la consideración de los objetivos perseguidos por cada fenómeno populista, la distinción de un populismo de derecha y uno de izquierda es casi un asunto de definición ideológica, independiente también de los resultados.

A un texto que se autodefine como introductorio no corresponde exigirle un capítulo de conclusiones, a pesar de lo ambiciosos de los resultados que el autor asigna a su obra, que ya señalamos. Habría sido bueno contar con algunas reflexiones de síntesis propias más allá de su adscripción a una particular epistemología social, o una cierta distancia analítica a partir de las cuales el autor construye su razonamiento. En ausencia de esto, el populismo sigue siendo apenas una *palabra* que, por su propia ambigüedad, dista mucho de ser *clave* para la comprensión de la política contemporánea.

Reseña

Javier Auyero y Katherine Sobering

Entre Narcos y Policías. Las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas.

1ª edición. Buenos Aires. Siglo XXI Editores, 2021. 224 páginas. ISBN 978-987-801-079-3

Reseña de Alejandro Hener
Universidad Nacional de Lanús

Javier Auyero es sociólogo y Doctor en Sociología. Nacido en la Provincia de Buenos Aires pero radicado en Estados Unidos desde hace 30 años, concentra su labor académica en la Universidad de Texas, Austin y viene desarrollando un extenso trabajo de investigaciones etnográficas enfocadas en distintas problemáticas: pobreza y marginalidad urbana, acción colectiva, clientelismo, violencia y criminalidad. Katherine Sobering es profesora de sociología en la Universidad del Norte de Texas, se doctoró en sociología en la Universidad de Texas, Austin, donde fue miembro del laboratorio de Etnografía Urbana.

Creemos pertinente comenzar esta reseña con una observación editorial: el nuevo trabajo de Auyero –esta vez en coautoría con Katherine Sobering– fue escrito y publicado originalmente en inglés en 2019 bajo el título *“The Ambivalent State. Police-Criminal*

Collusion at the Urban Margins”, cuya traducción literal sería “*El Estado ambivalente. La colusión policial-crimina en los márgenes urbanos*”. Para la publicación de la versión traducida al castellano se optó por un título quizás más atrayente para el público masivo. “*Entre Narcos y Policías*” bien podría ser el encabezado de una nota periodística que agite, una vez más, los ánimos de la opinión pública ante la evidencia de las comprobadas relaciones clandestinas que acompañan la expansión del negocio de drogas ilegalizadas a lo largo y ancho de nuestro país.

Volvamos entonces al título original. Auyero y Sobering parten de una acertada caracterización sobre el rol que cumple el Estado en su intervención sobre los territorios dominados por el narcotráfico: no se trata ni de una presencia “fuerte” ni de una “débil” sino de una *organización profundamente ambivalente*. En el despliegue de las acciones llevadas adelante por las agencias del sistema penal coexisten la persecución con la connivencia, la investigación y las detenciones con el “dejar hacer” y las “zonas liberadas”. Uno de los méritos del libro consiste en transparentar las lógicas que subyacen a este aparente comportamiento ilógico. En un mismo espacio y tiempo bien pueden convivir momentos y actores que requieren garantizar tanto el flujo de mercancías ilegales como su confiscación, tanto las luces y cámaras sobre grandes operativos policiales como las sombras sobre el permanente reacomodamiento del mercado de drogas ilícitas. Este Estado ambivalente no está constituido por un bloque monolítico, unívoco y corrompido que decide participar de la criminalidad, sino por *procesos relacionales* entre agentes públicos y narcos cuyas negociaciones son siempre frágiles, provisionarias, fluctuantes e inestables.

Por otro lado, una mención acerca del calificativo que completa el (verdadero) título del libro y con el que se caracteriza a las relaciones entre policías y narcotraficantes a lo largo de todo el estudio: la colusión. Los autores la definen como “un subtipo de corrupción”, “un abuso de recursos públicos para obtener beneficios privados, a través de una transacción oculta que implica la violación de algún parámetro de conducta” (p. 46). Se trata de un término ampliamente utilizado en el ámbito angloparlante, pero su uso en Latinoamérica resulta un tanto ajeno. He aquí otra pista sobre cierta percepción que acompañó nuestra lectura del libro: se puede apreciar una investigación exhaustiva sobre dinámicas ilegales cotidianas en territorios conflictivos de la Argentina, pero la matriz de análisis desde la que parte configura una mirada un tanto “globalizada” que, por momentos, corre el riesgo (ciertamente involuntario) de poner en pie de igualdad los fenómenos de corrupción y connivencia policial-criminal de la Argentina con aquellos que se presentan en otros países de la región, o incluso en otros continentes. Esto conlleva una circunstancia de efectos, nuevamente, ambivalentes: la mirada un tanto “externa” permite una descripción ajustada y neutral, pero a la vez puede minimizar la importancia de las especificidades. Más allá de la “juventud” y del bajo nivel de profesionalización que muestran las organizaciones locales de narcotráfico, ¿qué condiciones políticas e históricas particulares y distintivas explican un despliegue del negocio narco en la Argentina que –pese a la insistencia periodística– no parece que vaya a configurar un escenario del todo equivalente al de los carteles mexicanos, brasileños o colombianos? ¿Se trata

justamente, tal como sostiene Marcelo Saín, del rol excluyente que las fuerzas de seguridad ocupan en la regulación de este mercado ilegal? Futuras investigaciones podrían enfocarse en estudios comparativos que permitirían poner a prueba esta hipótesis, y si bien no es un interrogante central del libro, ciertamente sus descripciones sobre el accionar policial ilegal se contarían entre las fuentes de información más valiosas.

“*Entre Narcos y Policías...*” se apoya en un extenso corpus bibliográfico que incluye -aunque no en forma central- los trabajos de los principales autores que analizan el campo policial en nuestro país. La investigación, de gran rigurosidad metodológica, se apoya en indagaciones etnográficas que continúan la observación de un barrio del conurbano ya trabajado por Auyero, a la vez que suma nuevos territorios. Organizado en siete capítulos, cinco de ellos despliegan el análisis empírico ordenado “de abajo hacia arriba”, partiendo de las experiencias de los vecinos del barrio bonaerense de “Arquitecto Tucci” (los autores recurren a nombres ficticios para garantizar el anonimato y la seguridad de sus fuentes) para pasar luego al análisis de las relaciones colusivas de tres organizaciones del narcotráfico de mayor escala y alcance ubicadas respectivamente en Rosario, Corrientes y, por último, nuevamente en Provincia de Buenos Aires.

Una novedad en este libro es haber incluido la transcripción de escuchas telefónicas dentro de su investigación de archivo sobre procesos judiciales. He aquí un material infrecuente en una investigación académica, cuya lectura permite al lector acompañar la mirada cercana y exhaustiva que proponen los autores sobre las prácticas colusivas. El acceso de primera mano a las conversaciones entre jefes narco y agentes de distintas fuerzas policiales expone los intercambios cotidianos que le dan forma a estas relaciones clandestinas. No se trata sólo de “liberar zonas” para garantizar la venta de drogas ilegales sino también de la compraventa de información anticipatoria (que alerta sobre posibles allanamientos), *competitiva* (que orienta las estrategias de confrontación con bandas rivales, incluyendo desde las meramente mercantiles hasta las que recurren directamente a la violencia, sea ésta estatal o clandestina) y, finalmente, información revancha (que conduce las represalias hacia competidores y/o hacia otros policías).

El análisis del archivo judicial y de las escuchas telefónicas también deja al descubierto los mecanismos clandestinos que profundizan la selectividad penal, como cuando se pone precio a la liberación de detenidos, o cuando se negocia la entrega y encarcelamiento de “perejiles” a cambio de jefes narco arrestados por la policía. O incluso situaciones que rozan lo bizarro como la organización de una marcha vecinal “contra la incompetencia policial y la complicidad con los delincuentes” impulsada desde las sombras por el propio cabecilla de una banda a fin de “ensuciar” a un comisario.

Siempre puede resultar un tanto injusto apuntar a lo que una investigación no indaga, a las preguntas que no se plantea, y más aún cuando lo que sí se incluye es abordado con

la rigurosidad y seriedad con la que trabajan Auyero y Sobering. No obstante creemos pertinente señalar que para obtener el cuadro completo sobre la participación estatal en el negocio del narcotráfico, probablemente sería necesario incluir también el rol que cumplen juzgados, fiscalías y/o posiciones de responsabilidad política de variadas jerarquías. Si bien estos otros partícipes (muchas veces) necesarios son mencionados tangencialmente en el libro, no forman parte de su matriz explicativa principal.

Uno de los objetivos centrales que se plantean los autores es evidenciar el impacto concreto de la colusión policial-criminal en la violencia interpersonal presente en estos barrios. Y, en efecto, los intercambios tanto de información como de armamento suelen orientar las intervenciones violentas de los narcos contra bandas rivales. Ahora bien, ¿hasta qué punto la “disciplina violenta” que ejercen padres o madres sobre sus hijos o hijas para impedirles el consumo de drogas ilegalizadas se origina en las relaciones clandestinas entre narcos y policías? ¿Es realmente el “cinismo legal” o la desconfianza extrema (y justificada) en el rol que juegan los agentes estatales lo que potencia la violencia del consumidor con abstinencia que victimiza a su propia familia para poder seguir solventando su consumo? Por último, y aventurándonos a un ejercicio de proyección más programático: ¿cuánto y cómo podrían modificarse estos escenarios si la intervención del Estado fuera guiada por un paradigma de reducción de daños y de control de calidad de las sustancias en lugar de un paradigma prohibicionista y de la evidentemente fracasada “guerra contra de las drogas”?

Si uno suspende momentáneamente el juicio moral sobre lo que describe el libro, la exhibición de los mecanismos concretos que adquiere la colusión permite ver con meridiana claridad la naturaleza principalmente económica y mercantil del fenómeno. Después de todo, los intercambios ilegales entre policías y organizaciones criminales no parecen ser tan radicalmente distintos de aquellos que se ponen en juego en otros espacios donde algún organismo estatal tiene a su cargo la regulación y control de cierto mercado. Seguramente podríamos encontrar prácticas corruptas equivalentes en el mercado productor de alimentos, en el mercado inmobiliario, o en las grandes industrias químicas o extractivas: organizaciones que monopolizan gran porción de la oferta, cuyo crecimiento se da a la par de sobornos, compraventa de información sensible, y participación clandestina de la rentabilidad del negocio entre quienes desde el Estado deberían encargarse de controlar y regular dicho mercado. ¿En qué se diferencian? Para el caso de la droga ilegalizadas

por tratarse de un mercado ilegal y perseguido -explica Juan Carlos Mansilla- la participación en cualquiera de sus fases implica los riesgos que, en definitiva, son los que le dan valor al producto (...) lo que en realidad tiene valor económico no es tanto la droga en sí misma, sino el precio del riesgo de la cadena ‘producción-venta al menudeo’, que es alto como consecuencia de la prohibición.

Así, tratándose de un negocio ilegal y riesgoso para todos quienes participan en él, el recurso a la violencia –incluida la violencia letal– es cotidiano y se encuentra naturalizado. Quién escribe concuerda con los autores en que ya es hora de que las ciencias sociales privilegien como objeto de estudio las actividades y prácticas clandestinas llevadas adelante en, *con y contra* el Estado. Tanto el libro aquí reseñado así como aquellas investigaciones en él citadas dejan en claro el carácter estructural que revisten las prácticas ilegales para el orden social capitalista. No es casual que en esta línea venga trabajando desde hace décadas Juan Pegoraro, uno de los pioneros del campo socio-jurídico penal en la Argentina. Seguir insistiendo con una implícita condena e indignación moral ante esta realidad corre el riesgo de rozar cierta ingenuidad.

“*Entre Narcos y Policías...*” desarrolla un excelente trabajo de descripción y análisis, pero opta explícitamente por no traducir sus conclusiones en “recetas que ofrecer a quienes están en el gobierno o a la sociedad civil” (p.189). En nuestro caso, y tratándose de una reseña a incluir en una publicación orientada a las políticas públicas, concluiremos este texto citando una enumeración de sugerencias concretas formuladas por Daniel Russo, docente de la Universidad Nacional de Lanús, a las que, tarde o temprano, nuestras sociedades se deberán orientar si realmente deseamos reducir la violencia y las muertes asociadas al consumo de estupefacientes:

Legalizar y regular el mercado de drogas para terminar con la maquinaria de ilegalidad y sus múltiples aristas. Garantizar la composición y trazabilidad de los productos. Establecer cargas impositivas elevadas que dificulten el acceso a los mismos y permitan una significativa recaudación de impuestos por parte del Estado. Destinar racionalmente los fondos recaudados para el desarrollo de políticas de sensibilización e información sobre el uso de sustancias, la asistencia socio sanitaria de las personas que presenten patrones de consumo problemático y para el control y sanción de los potenciales mercados paralelos de oferta. Capacitar a las agencias policiales en la adecuada contención de las personas intoxicadas por el uso de sustancias
(Russo, *Cuidar a la fuerza*, 2020).

Pares evaluadores externos del vol. 11, N^{os} 21 y 22

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** agradece la colaboración de las y los siguientes colegas en la evaluación externa de los artículos presentados a publicación:

ALDAO, Joaquín A. Universidad Nacional de Mar del Plata
ÁLVAREZ RIVADULLA, María Julia Universidad de los Andes, Colombia
BONFIGLIO, Juan I. Universidad Católica Argentina
BORGES DE BASTOS, Amelia Rota de. Universidad Federal do Pampa, Brasil
CÁCERES, Verónica Universidad de Buenos Aires
CARROZZA, Tomás Universidad Nacional de Mar del Plata
CARNÉ, Miguel Universidad Nacional del Litoral
CUNIAL, Santiago Universidad de Buenos Aires
D'ANDREA, Ana María Universidad Nacional del Noreste
DEL RÍO, Juan Pablo Universidad Nacional de General Sarmiento
DEMONTE, Flavia Carolina Universidad Nacional de La Plata
DI VIRGILIO, María Mercedes Universidad de Buenos Aires
FERNÁNDEZ, Silvana Universidad Nacional de Córdoba
FRANCO GARCÍA, Marta Josefina Universidad Pedagógica Nacional, Puebla, México
GIROLA, María Florencia Universidad de Buenos Aires
GORRI, Patricia Alejandra Universidad Nacional de Cuyo
GÜELMAN, Martín Universidad de Buenos Aires
HERNÁNDEZ-LUIS, Alejandro FLACSO Ecuador
LAGUADO, Arturo FLACSO Argentina
LEOPOLD COSTÁBILE, Sandra Universidad de la República, Uruguay
LÓPEZ, Ana Laura Universidad de Buenos Aires
MASSÓ, Paloma Universidad de Granada, España
MORALES RODRÍGUEZ, Marisol Universidad Michoacana San Nicolás de Hidalgo, México
MORRESI, Silvia Universidad Nacional del Sur
MÚNERA, Leopoldo Universidad Nacional de Colombia
OSUNA, Virginia Universidad Nacional de Luján
PADÍN, Juan M. Universidad Nacional de Quilmes
PAIVA, Verónica Universidad de Buenos Aires
PAURA, Vilma Universidad Nacional de Tres de Febrero
PERELMAN, Mariano Universidad Nacional de Mar del Plata
RAMOS SERPA, Gerardo Universidad de Matanzas, Cuba
ROBERTI, Eugenia Universidad Nacional de La Plata
SALERNO, Elena Universidad Nacional de Tres de Febrero
SALOMONE, Anabela Universidad Nacional del Comahue
SÁNCHEZ, Jorge Universidad Nacional de San Martín
SARRACINA, Andrea Eliana Universidad Nacional de San Juan

SIGNORELLI, Gisela Universidad Nacional de Rosario
SOLANO, Romina FLACSO Argentina
TOUZÉ, Graciela Universidad de Buenos Aires
VARGAS VALLE, Eunice El Colegio de la Frontera Norte, México
VÁZQUEZ, Andrea Universidad de Buenos Aires
VILLANOVA, Nicolás Universidad de Buenos Aires
VIO, Mercedes Universidad Nacional de Avellaneda
VIOR, Susana Universidad Nacional de Luján
ZINK, Mirta Universidad Nacional de La Pampa

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 y a revistapolpublicas@gmail.com

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 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. Las reseñas serán sometidas a dictamen del Comité Editorial.

Los textos presentados a dictamen y publicación deberán ser originales y de carácter inédito. 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 es 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.

Evaluación por pares

Todo artículo presentado para publicación será evaluado previamente por al menos dos referis externos, de acuerdo al sistema “doble ciego”. Los dictámenes serán remitidos al autor o autora; en caso de contener observaciones a su publicación o sugerir modificaciones, el autor o autora argumentarán al respecto. En ambos casos su respuesta será remitida a los/las evaluadores/as. Si las opiniones o modificaciones incorporadas en el texto original son aceptadas por quien las formuló o recomendó, el artículo pasa a preparación editorial previa información a la autora o autor. En caso de mantenerse el desacuerdo la controversia se someterá al criterio del Comité Editorial.

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.

Se evitarán los títulos excesivamente extensos (más de diez palabras). El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de 200 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. Se sugiere limitar los gráficos al mínimo indispensable.

Formato: Todos los cuadros, tablas y gráficos deben ser presentados en formato vertical.

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 UNTDE, 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.

Realidad Económica es la revista de ciencias sociales del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, abocada al tratamiento interdisciplinar de cuestiones económicas, políticas y sociales; desde una línea de pensamiento comprometido con el desarrollo económico y con la defensa de los derechos humanos. Ha sido incorporada al Núcleo Básico de Revistas del CAICYT y está dirigida a profesionales, investigadores, estudiantes, empresarios, dirigentes, trabajadores y cooperativistas.

La revista se edita desde 1970 y tiene un tiraje de 4.000 ejemplares con una periodicidad de 45 días. Se accede a la misma mediante suscripción.

Nº349 - 1 de julio al 15 de agosto de 2022

ÍNDICE

La política social argentina del siglo xxi: ¿Hacia dónde vamos?

Brenda Brown y Noemí Giosa Zuazua

Negociación colectiva y cambio tecnológico en la argentina: El caso de la industria automotriz y del sector petrolero

Agustín Nava

Dependencia, equidad, fiscalidad en el sistema previsional argentino

Alberto Müller

El consumo en la clase media argentina frente a su propia percepción

Hernán P. Herrera

Reseña / por Guido Prividera

Las relaciones sociales en el agro pampeano. tipos de vínculos y relaciones sociales en el agro actual de manuela moreno



En busca del trabajo

ISSN 0325-1926

Hipólito Yrigoyen 1116, 4º Piso
CABA, Argentina, C1086AAT
Tel. (5411) 4381-7380/9337
www.iade.org.ar
realidadeconomica@iade.org.ar

ADE
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL
DESARROLLO ECONOMICO

Artículos

Federico Lorenz Valcarce

Policía y territorio: continuidades y rupturas en la gestión de la seguridad pública durante la pandemia COVID-19 (Mar del Plata, 2020-2021).

Police and territory: continuities and breakdowns in public security management during the Covid-19 pandemics in Mar del Plata (Argentina) 2020-2021.

Martín Carné

Programa Nacional de Producción de Suelo: la interdependencia entre diseño e implementación de una política pública. El caso de la ciudad de Esperanza, Santa Fe (2020-2021).

Land Development Program: the interdependence of writing and implementing a public policy. A case study of Esperanza City, Santa Fe (2020-2021.)

Joseph Palumbo

Elementos para una conceptualización amplia de política habitacional.

Elements for a comprehensive conceptual framework for housing policy.

Martín Aguerre, Gustavo Acciaresi, Gerardo Andrés Denegri.

Políticas estatales de promoción del sector forestal: el caso de la provincia de Jujuy (Argentina).

Public policies for forestry promotion: a case study on the Jujuy Province (Argentina).

Ana Clara Carro

El rol del COFECYT en la federalización de la ciencia y la tecnología en Argentina.

The role of COFECYT in the federalization of science and technology in Argentina.

Daniel A. Comba

El enfoque del "diseño de política": antecedentes y herramientas para el análisis de políticas públicas. "Policy design" approach. Antecedents and tools for public policies analysis.

Alberto Arellano Ríos, Santos Joel Flores Ascencio, Roberto Iván Piedra Ascencio.

Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social.

Qualitative Participatory Evaluation in Mexico: A case study on social infrastructure.

Reseñas

José Luis Villacañas

Neoliberalismo como Teología Política. Habermas, Foucault, Dardot, Laval y la historia del capitalismo contemporáneo.

Reseña de Pablo Martín Méndez

Benjamín Moffit

Populismo. Guía para entender la palabra clave de la política contemporánea.

Reseña de Ignacio Soto

Javier Auyero y Katherine Sobering

Entre Narcos y Policías. Las relaciones clandestinas entre el estado y el delito, y su impacto violento en la vida de las personas.

Reseña de Alejandro Hener