

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

27

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 14, Nro. 27. Julio-diciembre 2024

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista

**Perspectivas *de*
Políticas Públicas**

Año 14 No 27 (Julio - Diciembre 2024)

**Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina**



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

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

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
en trámite

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada "Nivel 1" por el
CAICYT

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

Universidad Nacional de Lanús

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

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Director *Francisco José Pestanha*

Comité Editorial

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

Staff de la Revista

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

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

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

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

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Misión

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

Purpose

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



Revista
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional
de Lanús**

Dirección Postal:

29 de Septiembre 3901

1826 Remedios de Escalada

Pcia. de Buenos Aires, Argentina

Tel: (5411) 5533 5600

int. 5138 / Canjes: int. 5225

perspectivas@unla.edu.ar

www.unla.edu.ar

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

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

latindex



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 Quebec, Canadá

Carlos DE LA TORRE,

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), Sede Ecuador

Fernando DÍAZ ORUETA,

Universidad de Rioja, España

José GANDARILLA SALGADO,

Universidad Nacional Autónoma de México

Richard HARRIS,

California State University, Estados Unidos

Nicolás LYNCH GAMERO,

Universidad Mayor de San Marcos, Perú

Salvador MARTÍ i PUIG,

Universidad de Salamanca, España

Pierre OSTIGUY,

Pontificia Universidad Católica de Chile

José Luis OSUNA,

Universidad de Sevilla, España

Berenice P. RAMÍREZ LÓPEZ,

Universidad Nacional Autónoma de México

Alexis ROMERO SALAZAR,

Universidad del Zulia, Venezuela

Joan SUBIRATS,

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Alfonso TORRES,

Universidad Nacional Pedagógica, Colombia

Mabel THWAITES REY,

Universidad de Buenos Aires

Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

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

Año 14 N°27
julio - diciembre 2024

Presentación

Carlos M. Vilas, págs. 14-19

Artículos

Josep Burgaya, págs. 20-37

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

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

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

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

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

Jazmin Castaño, págs. 56-88

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

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

Francisco D'Alessio, págs. 89-119

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

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

Maximiliano López López, págs. 120-151

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

Public policy for forestry development in Costa Rica: pending challenges

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

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

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

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

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

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

Reseñas

Norberto Bobbio, págs. 207-209

Teoría de la Justicia

Reseña de Axel O. Eljatib

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

Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico

Reseña de Juan Marcelo Calabria

Indicaciones a los autores, págs. 212-214

Avisos, pág. 215

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Carlos M. Vilas
Director

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

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

Josep Burgaya

Doctor en Historia Contemporánea.
Profesor en la Universidad Vic-
Universidad Central de Cataluña,
decano de la Facultad de Empresa y
Comunicación.
burgaya@yahoo.com

Resumen

El artículo discute la creciente fractura que se advierte entre una izquierda “material”, de crítica y confrontación de aspectos y efectos sustantivos del capitalismo contemporáneo –empobrecimiento y desigualdades masivas, deterioro urbano, etc.– y una izquierda “identitaria” de derivación crecientemente individualista. Las políticas de izquierda así concebidas se presentan como creando nuevos derechos, sin sustento en las configuraciones estructurales sobre las que se asientan y de los efectos que generan. Estas mutaciones diluyen toda noción de solidaridad, de bienestar compartido, de reciprocidad, de limitaciones a las capacidades de satisfacer deseos y a la necesidad de aceptar determinados sacrificios en pro de lo colectivo, que constituían rasgos constitutivos de la izquierda “material”. Como resultado la izquierda y sus gobiernos resultan atrapados en un laberinto creciente individuación de lo social, en el doble marco de un capitalismo y una democracia en crisis.

Fecha de recepción:
7.6.24

Fecha de aceptación:
16.8.24

Palabras clave: capitalismo contemporáneo - crisis de la democracia - transformaciones de la izquierda - política de identidades - individualismo - neoliberalismo

Abstract

The article discusses the current mutations in the Left and the subsequent weakening of its more radical, traditional, focus on capitalism and democracy in terms of class conflicts, social emancipation and collective well-being. Moving toward more individualist approaches, this new emphasis is addressed at building subjective or individualistic identities to the detriment of collective solidarity, thus objectively reinvigorating the conventional ideological tenets of neoliberal capitalism, which in turn explains the re-emergence of right wing electoral forces in a number of countries across the world.

Key-words: *contemporary capitalism - crisis of democracy - Left mutations - identity policies - individualism - neoliberalism*

La sociedad capitalista relega a sectores enteros de su ciudadanía al vertedero, pero muestra una delicadeza exquisita para no ofender sus convicciones
(Terry Eagleton)

Hay una auténtica escisión entre la llamada “izquierda material” y la “izquierda identitaria”. De hecho, prácticamente se ha impuesto esta última. El lenguaje resulta muy elocuente. Las políticas de izquierda ya no apelan a lo colectivo o al papel de la intervención o el gasto público. Se centran en el concepto de “derechos”. Así, la población, básicamente sería depositaria de derechos, lo cual tiene un cierto sesgo hacia la prelatura de lo individual. La izquierda se presenta, la socialdemócrata y la otra, como quien garantiza, expande e, incluso, crea nuevos derechos. Ha desaparecido cualquier noción de solidaridad, de bienestar compartido, de reciprocidad, de limitaciones a las capacidades de satisfacer deseos, a la necesidad de aceptar determinados sacrificios en pro de la sostenibilidad medioambiental. Los individuos, los ciudadanos, además de derechos tenemos obligaciones hacia la colectividad, hacia esto que algunos llaman, equívocamente, patria. ¿Cómo es posible que un capitalismo en crisis coincida también con una crisis profunda de la izquierda?, se pregunta Félix Ovejero (2018).

La izquierda europea, pero también la extraeuropea, basó su fortaleza por saber representar a los trabajadores, la creación de un nosotros colectivo en el que las aspiraciones

eran justamente nacionales, conjuntas. Esto fue así tanto por los partidos socialistas como los comunistas del mundo occidental. Había una visión de conjunto, un proyecto compartido donde había emancipación, pero especialmente sacrificios para conseguirla. Pero a partir de los años ochenta, con compases temporales diferentes según los países, se mutó hacia la defensa de valores grupales de sensibilidad (género, orientación sexual, etnicismo...) y de intereses individuales. Ni la nación, y aún menos la clase social, es ahora la fuente principal de la identidad. Ya no hay un interés colectivo que trascienda lo material o lo puramente individual. El progresismo abandonó ya hace años la preeminencia de la comunidad, del patriotismo cívico y de la dignidad del trabajo, abonándose a la retórica del crecimiento económico y al ascenso social según el mérito. Jean Baudrillard (2006), ya denunció, en textos de los años ochenta, la deriva de la izquierda hacia los valores de tal manera que transformaba el escenario político hacia un escenario moral. Una “izquierda divina”, la llamó.

Enzo Traverso (2017), nos habla de la dimensión melancólica del pensamiento revolucionario. Tiene ello que ver con el fracaso de la utopía que llevaba implícita. No se trata de un duelo por el fracaso, sino de melancolía que es una disposición perdurable en el tiempo y centrada en los vencidos. En términos freudianos, esta “melancolía de izquierdas” es el resultado de un duelo imposible: el comunismo. Las utopías del siglo pasado han desaparecido y han dejado un presente cargado de memoria, pero incapaz de proyectarse en el futuro. No hay horizonte de expectativa. La caída del comunismo coincidió con la extinción del fordismo, el fin del modelo de capitalismo industrial que había dominado todo el siglo XX. La introducción del trabajo flexible, móvil y precario, así como la penetración de los modelos individualistas de competencia entre asalariados. De esta manera, el movimiento obrero europeo perdió tanto su base social como su cultura. A largo plazo, las sociedades fían su existencia a las utopías. Las del siglo XXI, aún no se han creado. La defensa de identidades fragmentadas no constituye un horizonte de futuro, más bien resulta un “mientras tanto” basado en un subproducto del individualismo liberal. Pareciera, que el progresismo de hoy cree poco en la política de verdad y se conforma con ser testigo del sufrimiento. Volvemos al principio, estamos en un tiempo liminal.

También la izquierda, toda vez que tiene que admitir que el trabajo ha devenido un bien escaso, encabeza la reivindicación de la Renta Básica Universal, algo que a pesar de que resulte ya imprescindible, no crea sentido de colectividad y de pertenencia y que entre los educados en la cultura del trabajo resulta poco más que un “subsidio salarial”, casi una ofensa. En realidad, lo que se llama a sí misma “izquierda transformadora” lo que hace es intentar agrupar electoralmente a un conjunto de movimientos fragmentados, individualizados, que no tienen no solamente ningún proyecto revolucionario, tampoco un planteamiento transformador para la colectividad. Quizás, como plantea Slavoj Žižek (2016), la RBU tiene sentido si se reconceptualiza y, más que una ayuda a los trabajadores se plantee como reconocimiento económico del hecho de que, en

una economía basada en el conocimiento, la productividad colectiva del “intelecto general” es la fuente clave de la riqueza. La emancipación del trabajo no es un proceso meramente técnico. Exige conciencia política y una profunda transformación de las expectativas culturales. Los sindicatos, no introducen ninguna de las dos cosas, mientras defienden los empleos y las condiciones laborales preexistentes. Vinculan su identidad a la composición industrial del trabajo, algo que, al menos en Occidente, nunca volverá a ser como antes. Habría que dar respuesta a la depresión que significa la pérdida de su trabajo y de su utilidad social. Hasta hoy en día, la gente ha sido educada para creer que el trabajo es el fundamento de la identidad y la dignidad y que su socialización y cultura depende del entorno laboral.

En la cultura de izquierdas de los últimos años, se ha interiorizado el concepto de “crecimiento económico” como crecimiento del Producto Interior Bruto, y este se calcula en términos de valor, de riqueza monetaria. No se valora el aumento del bienestar general, de la disminución de la desigualdad, de satisfacción de las necesidades básicas. Ciertamente que se han introducido otros métodos de análisis (Índice de Gini, Índice de Desarrollo Humano...), pero siempre de manera más bien marginal. El PIB continúa siendo la referencia dominante. Resulta, pues, que la izquierda se ha situado en el marco mental de capitalismo más liberal. Cuando el concepto “escasez” que pivotaba la economía clásica se ha desbordado, no hay progresismo que pueda eludir que la capacidad de producción y la productividad permiten la satisfacción material de todos los ciudadanos, que el problema es únicamente de distribución diferente, de mecanismos de intervención a la tendencia a la concentración de riqueza y de capital. Hay una obsolescencia del concepto y forma del salario. Este es una superstición que no deja ver que el trabajo es cada vez menos necesario y que su competencia frente a la tecnología está perdida de antemano. El conocimiento colectivo actúa como causa de desempleo y de reducción del salario. Se impone la búsqueda de otro paradigma para la redistribución de rentas y riqueza.

La izquierda perdida en el laberinto de la identidad

Sin idealismo, la política se reduce a una forma de contabilidad social, y esto es algo que un conservador puede tolerar muy bien, pero para la izquierda significa una catástrofe
(Tony Judt)

En las condiciones actuales de evolución del empleo y los salarios, la precarización del trabajo está disolviendo a marchas forzadas las condiciones para autoperibirse como clase. Las personas se han vuelto incapaces de rebelarse en el sentido clásico y organizado, porque la precariedad, la angustia y la competencia del trabajo actual no les permiten ver las condiciones para la autonomía y la solidaridad. Se impone la soledad irritada.

Los trabajadores ya no se perciben como parte de una comunidad, solo coinciden de manera aleatoria en medio de la masa.

Laclau y Mouffe se pasaron toda la década de los ochenta para sentar los cimientos de lo que se convertiría en la política identitaria. Su artículo “Socialist strategy: Where next?” de 1981, arranca admitiendo con nobleza que el socialismo ha quedado cuestionado por la aparición de “nuevas contradicciones”. “El discurso central del marxismo se ha centrado en la lucha de clases y las contradicciones del capitalismo, pero la noción de lucha de clases necesita ser modificada”. Para ellos, el capitalismo neoliberal ha dado lugar a nuevas formas de dominación al margen de los procesos productivos. Estas, han generado opresiones y demandas de representación que ya no se corresponden con los campos sociales definidos de manera clásica. Se plantea, así, una nueva forma de conducción de lo político, dividiendo en dos a la sociedad y a apelar a la movilización del pueblo frente a las élites. Un concepto, el del antagonismo polarizador, que no deja de ser tomado del pensador reaccionario de los años treinta Carl Schmitt (2014). Una manera de ordenar la sociedad a través de un eje sencillo de oposición. Estos campos que se pretenden antagónicos son la antítesis del ideal liberal y democrático de conducir los conflictos y los intereses confrontados por vías que conduzcan al compromiso y al arbitraje. La política se radicaliza a partir de la contraposición amigo/enemigo. Desaparece la empatía. Según Chantal Mouffe (2021), para crear una voluntad colectiva a partir de demandas heterogéneas hace falta un líder que pueda representar a la unidad.

Un cierto marxismo encontró en la política identitaria y la interseccionalidad una prole ideológica que parecía satisfecha de habitar el espacio trufado de contradicciones, absurdos e hipocresías. A todos aquellos que quieren expresar la rabia de no ser reconocidos en sus elementos personales de identidad, los cuales pretenden que sean asumidos por el poder constituido y le faciliten reconocimiento. Se definen una diversidad de “sujetos revolucionarios” que van más allá del concepto de clase social y de su determinismo económico y laboral. Resultó esencial para la nueva izquierda europea y latinoamericana, pero sobre todo a la española que cristalizaría en el 15-M y en Podemos, la lectura de Laclau, el cual con su “razón populista” daba un quiebro al marxismo y con los conceptos de “hegemónico” y “contrahegemónico” desvirtuaba el concepto de clase. Lo curioso no era tanto una lectura específica que hacía de Gramsci, sino el que Carl Schmitt se convirtiera ahora en una referencia de esta nueva izquierda. Uno de los conceptos recuperados por este izquierdismo ha sido el de multitud, el cual consideran más adecuado que el estático de “pueblo”. Esta recuperación, no en el sentido caótico del Antiguo Régimen, sino como expresión de movimiento abierto y heterogéneo que recoge las nuevas luchas, proviene del filósofo y semiólogo italiano Paolo Virno (2006), el cual considera que el término recoge un mundo en el que la centralidad del trabajo ha quedado diluida.

En la última década, en el mundo occidental, los partidos de izquierda han ido perdiendo los votantes sin estudios universitarios. En Estados Unidos, dos terceras partes del votante blanco sin formación, el típico habitante de la América profunda optó en 2016 por Donald Trump. En general, los partidos de izquierda ya no son los representantes de los obreros industriales o de los más precarizados del sector servicios. Han buscado un nuevo electorado entre profesionales, élites intelectuales, jóvenes con identidades culturales marcadas. No han dado respuesta a la incertidumbre y a la desigualdad creciente. Los agraviados de la globalización y las nuevas tecnologías recurren a los nuevos mesías del populismo de derechas o al nacionalismo identitario que, al menos, les proporciona nostalgia.

También en la izquierda identitaria el aspecto emocional de la movilización deviene fundamental. Y, aquí, también aparece el componente complotista que de manera diferente campa entre la nueva derecha. La idea de una omnipresencia de un poder opaco al servicio de los grandes intereses económicos, el cual responde a un orden simple y racional al servicio de las élites, el gran capital o a las corporaciones hegemónicas. Las teorías del complot aparecen a menudo. En torno a la pandemia, las verdades alternativas respecto a su existencia o su propagación fueron inmensas, al igual que muchas negativas debido a la existencia de “intereses ocultos” en relación con las vacunas frente a la Covid. Aparece a menudo el “Deep State”, como concepto multiusos. Pero como reflexiona Berardi (2017), la moralidad social y la ética universal de la Ilustración nunca se restablecerán de un modo eficaz ante el abrumador dominio de los intereses corporativos, ya que el proceso de globalización acabó todas las regulaciones imprescindibles para proteger la dignidad humana y el entorno natural.

El programa político de la izquierda radical con propuestas populistas no se concreta mucho más que en desalojar a los gobiernos establecidos, movilizándolo más a partir de eslóganes que de proyectos de calado que vayan más allá de recoger todo tipo de reivindicaciones sectoriales. Resulta una izquierda arco iris que recela sistemáticamente de planteamientos consensuales, lo cual le permite acusar a los viejos partidos socialdemócratas de ser meras versiones descafeinadas de los intereses dominantes. Se otorga a todo tipo de excluidos el rostro de mártires de la verdad, situándose en un cierto sectarismo. Lo cierto es que, cuando gobiernan, como en el caso español Podemos en coalición con el PSOE, más allá de lo identitario que hace referencia al reconocimiento de lo particular como obligación colectiva, sus planteamientos sobre los grandes temas no van mucho más allá de la socialdemocracia histórica, la que existía en Europa antes del Nuevo Laborismo y de Tony Blair.

Que los trabajadores que en gran parte de los países democráticos europeos votaban socialista o comunista durante décadas se fueran desplazando hacia la abstención primero y hacia las nuevas extremas derechas después cogió a contrapié a la izquierda y con una notable incapacidad de reacción ya que el traslado fue paulatino. La Agrupación

Nacional francesa (antes Frente Nacional), únicamente contaba con un 3 por ciento de voto obrero en 1974. A mediados de los años noventa ya era el 30 por ciento. Ahora ya es bastante más de la mitad de su soporte electoral. Y, esto, en una Francia en la que también hay una potente propuesta populista a la izquierda que es la que encabeza Jean-Luc Mélenchon, quien también pretende representar la desconfianza y el recelo de parte de la sociedad. No deja de ser elocuente que, en Francia, tanto los populismos de derecha como de izquierda se encontraron atrapados por sus relaciones con la Rusia de Putin, el cual les ha procurado hasta hoy una parte de su financiación, a cuenta de un euroescepticismo debilitador de la Unión Europea.

El recurso al referéndum está presente entre la izquierda populista, bastante partidaria de someter muchas de las decisiones a la consulta popular. Hay un cierto interés en la desintermediación política y a que la ciudadanía se manifieste de manera directa, ya sea con referendos o bien de manera asamblearia, mecanismo que también les resulta adecuado. Esta voluntad de tender a la “democracia directa” aumentó con la eclosión de internet y de las redes sociales. Algunos vieron como posibilidad una especie de “democracia electrónica” de establecer mecanismos de consulta continua. Entender la vida política como la suma de decisiones particulares resulta una cierta deformación de lo colectivo. Twitter no es un ágora, no hace la función de espacio público donde se debate. Este punto de vista representa confundir el activismo como actitud bastante presente en este espacio político como la voluntad general, algo que lógicamente dista mucho de ser cierto. También aquí, se produce una cierta identificación de lo electoral con lo democrático. Algo que está absolutamente presente en los populismos autoritarios de la derecha.

Para la izquierda, aparece una especie de nuevo sujeto revolucionario heterogéneo donde coexisten los feminismos, el medioambientalismo, las cuestiones de género, el multiculturalismo y la juventud. Forman lo que de manera despectiva la derecha ha calificado como “antisistemas”. Un *melting pot* poco compatible con un programa político realista y aplicable, una comunión de sensibilidades poco proclives a las renunciaciones y virajes inherentes al ejercicio del poder. La etapa final, siempre será la frustración. Pero justamente estos contenidos básicos del progresismo permiten a la derecha presentar sus antagonistas como representativos del declive de las instituciones y de la falta de autoridad, de su incapacidad para ofrecer un proyecto de futuro. A medida que la izquierda identitaria se comporte de manera tan moralista, fundamentalista y sectaria, la derecha también identitaria a su manera, ganará los corazones, las mentes y las elecciones. Se apropiará de la defensa de la libertad ante lo que se percibe como una censura por parte de los bien pensantes. Las primaveras árabes de los años 2010 a 2012 y la ocupación de plazas del 15-M, juntamente con el movimiento *Occupy Wall Street* crearon en la izquierda la sensación que se abría un nuevo ciclo de movilizaciones de dimensión global que podía conducir a dinámicas de cambio profundas, cuasi revolucionarias. Eran consecuencia de la resaca de la crisis económica de 2007 y del hartazgo en el mundo árabe con los

regímenes cuasi dictatoriales que les tocaron padecer durante décadas. Fue un espejismo. La reaparición del fundamentalismo islámico juntamente con consideraciones de tipo geopolítico dio poco margen al cambio en el norte de África y Oriente Medio. La demanda en Occidente de “democracia real, ya” tuvo un recorrido más bien corto, excepto en España o Alemania, que consiguió materializarse políticamente. Die Linke fue una respuesta de la izquierda alemana ante el surgimiento de una nueva extrema derecha con gran capacidad de movilización del desencanto existente, especialmente en la antigua Alemania Oriental. El crecimiento del AfD (Alternativa por Alemania), juntamente con la enorme presión migratoria que estalló en el verano de 2015, indujo a la construcción de una mirada progresista.

A título de ejemplo de las maniobras de distracción del progresismo inventando problemas que no existen sobre igualdad y sexualidad, últimamente el gobierno catalán llevó a término una campaña de fomento del topless, aprovechando que era el día mundial del tema. El gobierno de la Generalitat que tiene una consejería de Igualdad y Feminismos y no va sobrada de trabajo, ha creído conveniente aprovecharlo para aleccionarnos y hacer una campaña publicitaria en la que estimula a la práctica del topless femenino en nombre de superar la discriminación de género al respecto. Se ve que una asociación de nombre tan elocuente como el de Pezones Libres, ha sido la inductora de una movida donde, qué curiosidad, en la parte gráfica se muestra el pezón de un hombre y no aparece ninguna mujer. Que yo sepa, la práctica del topless no sólo no está prohibida, sino que se practica con toda normalidad por aquellas personas que les apetece y se sienten cómodas. No se ve ni se siente ninguna reacción airada de nadie que se sienta ofendido por tal cosa. Normalidad. Quien quiere lo hace, pero nadie está obligado a hacerlo. Aceptación y tolerancia por parte de todos. Los tiempos del blanco y negro de gente puritana y falsamente beata que reaccionaban estremecidos ante unos senos femeninos al descubierto hace mucho tiempo que han pasado a la historia. Afortunadamente. ¿Qué sentido tiene esta campaña, entonces?

Ciertamente realiza una función de sustitución de ocuparse de los problemas reales, de distracción. A medida que los gobiernos, todos, han ido quedando incapacitados para actuar sobre problemas estructurales, suelen actuar en terrenos simbólicos como vía para conformar un grupo de afinidad. Ya hace años, existe un progresismo más bien de postureo que de realidad al que le encanta librar batallas culturales en lugar de cambiar el contexto en el que nos vemos obligados a desarrollar nuestras vidas. Existe una desigualdad creciente que arruina el concepto de sociedad, sus lazos y sus solidaridades. Hay una cada vez más precarización en el mundo del trabajo, más gente excluida y pobre. Tenemos problemas por falta de viviendas asequibles y las situaciones de pobreza aumentan, mientras hemos medio desguazado el Estado de bienestar. Podemos continuar. Tenemos el calentamiento global, el cambio climático, el envejecimiento de la población, la sobrepoblación, la falta de expectativas para los jóvenes, ciudades sucias, una turistifica-

ción insoportable... Como ni se sabe ni se tienen muchos instrumentos para actuar frente a los retos de verdad, nos distraemos en temas de valores sobreactuando y pontificando.

Lógicamente, no es que el tema de la igualdad de género y los feminismos no sea importante. Lo es y mucho, pero tiene que ver con la necesidad de cambios culturales y de mentalidad que alcanza a la esfera personal y, en todo caso, deberían impregnar toda la obra de un gobierno. No tiene sentido, y en ocasiones se generan reacciones contrarias, cuando se crean departamentos cuya función, creen, es la de ejercer de comisariado. Por la misma regla de tres, debería haber ministerios o departamentos que se ocuparan de la libertad, de la fraternidad, de la empatía o del buen humor. Que sea deseable, que aspiremos a que la sociedad avance hacia estos valores, no implica que sea necesario un departamento de gobierno. Éste, el sentido de su existencia es gestionar y promover políticas públicas. Para la sensibilidad, la espiritualidad o del espíritu cívico como ciudadanos no necesitamos leyes, reglamentos ni declaraciones de buenas intenciones de los gobernantes. Éstos, que se ocupen de mejorar las condiciones materiales de nuestra existencia o, como mínimo, que no las empeoren demasiado. Al menos yo, no encuentro demasiado progresista estimular batallas culturales con la derecha más reaccionaria, que es de hecho lo que se busca con este tipo de campañas. Así, se crea un “nosotros” y un “ellos” que sirve sobre todo para alinear bandos opuestos y cohesionar cultural y políticamente a los “tuyos”. La forma de crear una polaridad que no lleva a ninguna parte más allá de aumentar la crispación. No contribuye al avance de la sociedad y más bien a su retroceso. La derecha extrema, o no tanto, se mofará y levantará el grito en el cielo. Gente que no es reaccionaria, que tiene problemas e incertidumbres que no se le ayuda a resolver y que no es carga,¹ se apuntará. Lo hará porque se ha hartado de tanta impostura. Lógicamente Vox y otros neorrancios han aprovechado la ocasión y han aceptado el reto de llevarlo al terreno de la guerra cultural. Incluso desde el entorno de antiguos políticos de Ciudadanos, se está impulsando una “asociación cultural”, *Pie en la Pared*, como un think tank de nuevo cuño, afirman para defender a la democracia liberal y plantar cara a la “hegemonía de la izquierda *woke* aferrada al discurso feminista radical progre”, según sus palabras. Macarena Olona, ex portavoz de Vox, lanza un movimiento para combatir, a nivel internacional, afirma, la “ideología de género”. Resulta curioso, y bastante elocuente, que el progresismo no pretenda combatir el reaccionarismo y el populismo de la nueva derecha autoritaria.

¿A quién se representa?

Me reconozco sensible ante el argumento de que los burgueses ilustrados de izquierda nos solazamos con las revoluciones lejanas, estas incómodas revoluciones que no quisiéramos interpretar como protagonistas
(Manuel Vázquez Montalbán)

Fragmentar identidades hasta la ridiculez acaba con la cultura de izquierdas y hace robusto al liberalismo a través del arma de choque que es el postfascismo. La izquierda ha obviado algo fundamental que, históricamente la ha hecho fuerte: ser de izquierda es una identidad. Una identidad fuerte con un proyecto común para superar la desigualdad estructural, la exclusión y posibilitar una vida digna. Mientras el populismo de la derecha ofrece a los ciudadanos una referencia y una salida a su odio, la izquierda secciona lo colectivo en multitud de instancias identitarias. Llevar el debate a la cultura de la diversidad provoca que las clases subalternas pierdan conciencia de serlo. Toda emancipación que no tenga un pie en la inequidad material acaba por reforzar a la reacción y al capitalismo actual. La crítica constructiva al identitarismo izquierdista y a su promoción de la corrección política tendría que proceder de la propia izquierda. A la derecha ya le convienen estos roles establecidos pues no se pone en cuestión el predominio de los privilegiados. Como plantea de manera elocuente Caroline Fourest (2021), “hay que volver a aprender a defender la igualdad, y no la mera diversidad”. Cuando se reitera el tema de la diversidad, se está validando la desigualdad que crea la economía de mercado. El relato que focaliza la diversidad renuncia a establecer el principio de igualdad. A su entender, la izquierda no es que defienda algo distinto a lo que la vio nacer, sino algo absolutamente en contradicción con su naturaleza. Se compartimenta la vida pública en “colectivos” encapsulados en su identidad cultural. No hay compromiso universalista, ni tan solo noción de ciudadanía. No deja de ser relevante, que la defensa de lo cultural en el mundo occidental no se hace blandiendo los grandes valores del Renacimiento o la Ilustración, sino de reivindicar culturas nacionales.

Toda la izquierda, la socialdemócrata y la “transformadora”, ha incorporado el tema de la diversidad como una cuestión esencial de su proyecto político. Quizás de una manera más funcional en el ámbito moderado y de forma más absoluta, como marca propia, la izquierda más radical. La influencia académica en estos ámbitos políticos ha sido extraordinaria. Sus cuadros y militantes no proceden del mundo del trabajo fordista ni del precariado, sino del trabajo intelectual y el activismo cultural. Ahí la hegemonía y los estudios en torno a las cuestiones de diversidad ostentan una hegemonía total. Como ha escrito Daniel Bernabé (2018), “cuanta menos capacidad de cambiar lo material tiene una corriente política, con más insistencia tiende a buscar las formas de influir en lo simbólico”. Las políticas redistributivas quedan para más adelante. Pero al asumir

el campo de la corrección la izquierda, la derecha asume que su campo de juego está en la incorrección. Isabel Díaz Ayuso, como tantos populistas reaccionarios, entendió que podía liderar una cínica lucha por la libertad de expresión, aunque sus postulados tengan poco de ello. Ciertamente, que la izquierda liberal, ha intentado dar la batalla de las ideas contra la izquierda radical situada en el ámbito de las políticas identitarias y la apropiación cultural, acusándola de limitar la libertad de expresión. En este caso, la confrontación más que intentar retornar a la izquierda a las preocupaciones de clase lo que pretende es justificar el capitalismo actual, como ya hizo en los años noventa. Es el caso de instituciones como *Renewing The Centre*, plataforma pretendidamente apartidista y en la que opera Tony Blair, que contrata a reputados intelectuales para esta función de zapa y justificación. Su guerra es contra la izquierda y en defensa del *mainstream* dominante.

En realidad, la izquierda ha hecho suya la cultura de la clase media con un cierto nivel cultural y con formación universitaria. Ha caído en asumir un rol pequeñoburgués, al igual que los movimientos sindicales representan a los trabajadores públicos y con más seguridades y no a los que son víctimas de la precarización y la exclusión. En este entorno social y cultural, la estabilidad y moderación que se les supone resulta compatible con actitudes radicales y promesas de aventura. Lo mismo sucede en Cataluña con unas clases medias dadas a jugar a la revolución con *El Procés*,². En realidad, no es una radicalidad estructural, que afecte a lo material, es solamente un desahogo hecho a través de happenings y un activismo cargado de grandilocuencias. Analizar la composición social de algunas organizaciones nos daría mucha información sobre la figura del activista acomodado. Porque aquí, lo importante no es la consecución de nada, sino “identificarse”, ser alguien en el mundo de la diversidad.

De manera elocuente, preocupa mucho menos a la izquierda el mundo de la pobreza extrema. Hay, en todas las ciudades occidentales un grave déficit de atención a las personas que viven en la calle, los llamados sintecho. Una asociación que trabaja para ayudar y atender a la gente que vive en la calle, acaba de realizar un censo completo en Barcelona. Nos hablan de 1.231 personas. Muchas, demasiadas. Es un ejemplo. Más de mil historias y vidas que no tienen las condiciones para poder llamarla de esta manera. Afirman, que se ha doblado la cifra de los que existían antes de la crisis del 2008. La ciudad turistificada y emblema de la modernidad convive sin demasiados problemas con este drama, con esa falta total de respeto, consideración y dignidad que implica que alguien no disponga de un techo básico en el que desarrollar una existencia decente. No hay proyecto vital, perspectivas de futuro para la gente condenada a vivir al raso. El problema es que nos hemos acostumbrado demasiado a convivir con esa realidad. Cuando nos los cruzamos, miramos hacia otro lado para no tener mala conciencia y para que no se vea herida nuestra extrema sensibilidad. Su condición de total exclusión nos interpela y nos resulta más práctico ignorarlos. Sufren el extremo calor del verano, las noches frías del invierno, la falta de higiene, la escasa alimentación, la enfermedad y, lo que es mucho peor, nuestra indife-

rencia y la condena a una soledad absoluta mientras han de sobreponerse a sus fantasmas. A estas alturas, ya no cuentan ni con los cajeros automáticos de las oficinas bancarias, ya que las instituciones financieras se han ido volviendo invisibles en nuestras calles. No hay demostración de mayor fracaso de nuestra sociedad, de la capacidad de generar formas de exclusión múltiples hasta el extremo de aceptar la normalidad de personas abandonadas a su suerte en el portal de casa o junto a los contenedores de basura. Ciertamente hay entidades que se esfuerzan en paliar la situación de esta gente y, probablemente, sería demasiado simple e injusto acusar a los ayuntamientos y al resto de administraciones de dejadez o de inacción. Los servicios sociales, me consta que, donde más donde menos, realizan esfuerzos y habilitan albergues, comedores y zonas de acogida donde cubrir un mínimo sus necesidades. Pero resulta obvio que no es suficiente. Una evidencia más de las limitaciones de nuestra civilización y de la trituradora de posibilidades de vida plena en las que se ha convertido nuestro sistema económico y social.

No es un tema especialmente barcelonés. En todas nuestras ciudades existe una cuota de esta exclusión máxima. En España se calculan en más de 40.000 las personas que se encuentran en esta condición. En Europa, más allá de migrantes y refugiados, son varios millones. En el rico barrio de Manhattan te los puedes encontrar en cada esquina. Ciertamente el tema es complejo y las causas de tanta gente en esta situación son muy variadas y no todas ellas derivadas directamente de la exclusión económica. Problemas de alcoholismo y otras adicciones conviven con cuadros de enfermedades mentales muy diversas. También es cierto que, en su estado, muchos de ellos se niegan a recibir auxilio o acudir a comedores o dormitorios sociales. Pero a pesar de ser un tema con raíces muy estructurales y que es necesario preservar los derechos personales de todos ellos, moralmente no se puede aceptar. El abandono y la miseria extrema es algo que no debería ser posible en esa parte del mundo donde nos sobra de todo. No hablo de ser más compasivos, lo que de hecho no estaría mal, ni de impregnarnos de una especie de “buenismo” ligado a la caridad cristiana, ni tampoco de evitar el carácter antiestético, la pérdida de *glamour*, que a una ciudad de diseño le da gente durmiendo envuelta con cartones que nos recuerdan que más allá de nuestro bienestar, la autosatisfacción y nuestro narcisismo, existen otras vidas menos fáciles en nuestro entorno. Una sola persona abandonada a su suerte, por la razón que sea, debería increparnos y deberíamos encontrarlo intolerable e inaceptable. Nos deberíamos rebelar. No vale aquí el discurso de la libertad personal o el romanticismo malentendido de los “clochards” de París. Una sociedad que confunde la libertad con el individualismo y la competitividad exagerada resulta una colectividad dañina, ineficiente y enferma. Jugamos a que unos pocos ganadores se lo lleven todo: el reconocimiento, la gloria y el dinero. A partir de aquí sólo hay una gradación en escala de perdedores -aunque muchos no son conscientes de ello- ocupando los distintos niveles que van incorporando dosis mayores de exclusiones, frustraciones y formas de humillación. Hay al final un último eslabón que, de tan precario, ni siquiera nos damos cuenta de que lo pisamos cuando caminamos por la acera. Fracaso.

Exceso de “corrección política”

Cuando creas una cultura del miedo, no sabes lo que piensan los demás
(Peter Boghossian)

De manera progresiva, la agenda de la izquierda marcada cada vez más por la intelectualidad universitaria y mucho menos por los sindicatos de clase, giró hacia lo cultural. Ya no se trataba de derribar o modificar un orden económico y político que fomentaba la desigualdad, sino que había que transformar los valores sobre los que se había sostenido el predominio de las ideas y la cultura occidentales. El problema de resignificación de conceptos culturales y de dar protagonismo a la diversidad de identidades no es un problema en sí mismo, también es un intento de responder a notables injusticias históricas, pero pierde el sentido colectivo cuando no se enmarca en un proyecto de emancipación más amplio en lo que lo económico y fundamental debería tener prelación. Si esto no es así, se corre el peligro de instalarse en una ficción en la que se justifica o se disimulan los grandes problemas de fondo que están convirtiendo nuestro mundo en brutalmente desigual y donde la exclusión económica es cada vez más grande. Tiene algo de falsedad y de defensa de valores o preocupaciones de sectores que en realidad no están excluidos, que forman parte de una cultura pequeñoburguesa. En Francia, la intelectualidad progresista convenció a François Hollande, allá por el 2012, de que se olvidase de los sectores populares, considerados arcaicos y sin energía transformadora, y forjara una nueva mayoría a partir de una nueva alianza de las clases urbanas y las minorías. En España, aún antes, fue el planteamiento del PSOE de Rodríguez Zapatero, corregido, aunque solo en parte, con el liderazgo y presidencia de Pedro Sánchez. El surgimiento del movimiento de Podemos que resultaba más innovador y atractivo para una parte de este electorado, hizo que el PSOE se viera obligado a apelar a su electorado más tradicional. Los efectos de la crisis y los años del Partido Popular en el gobierno hicieron el resto.

En Francia, en España y en muchos otros países, el surgimiento de movimientos populistas de derecha extrema y las movilizaciones de los “impresentables” generó el nacimiento de una retórica “antifascista” que más que combatir los peligros de posibles movimientos totalitarios, ha servido para acallar las preocupaciones y malestares de las clases populares, las cuales sin que se recoja su ira por la izquierda, se expresan fuera de la corrección política. Pero los problemas de fondo están ahí. Se discute el lenguaje. Se asemeja al proverbio chino del sabio que señala la luna. Hay quien solamente se fija en el dedo.

Resulta significativo que la izquierda carezca, en general, de planteamientos en relación con el futuro del trabajo. Si hay un tema crucial hoy y hacia el futuro, es la pérdida de puestos de trabajo, la imposibilidad de trabajo para todos y de gran parte de los que queden tengan unos mínimos de dignidad. La reindustrialización occidental a partir de

la crisis pandémica o la guerra de Ucrania, solo se va a hacer de manera parcial y, básicamente, con más tecnología. La significación del trabajo tiene mucho más que ver que con el salario y el reparto de rentas. Condenamos a gran parte de la población no solo a vivir subvencionada sino careciendo de una cultura y una dignidad y orgullo ligadas al trabajo. No dar respuesta a esto, significa no tener un proyecto de sociedad y condenar al mundo al predominio de discursos reaccionarios. El hábitat de la izquierda no debe ser ni el pasado ni el presente, sino el futuro. No hay un pasado ideal de lucha de clases al que volver, como tampoco el fin del trabajo debe significar el fin de la sociedad y de la esperanza.

Centrar el debate político en torno a temas de género, orientación sexual, etnicidad, nacionalidad, animalismo, alimentación, o los toros, significa obviar lo fundamental, lo estructural, que tiene que ver con la producción, la redistribución, el trabajo, la vivienda, el estado de los servicios públicos. Aunque no se pretenda, lo identitario conforma los árboles que no nos dejan ver el bosque. Centrarse en lo simbólico en lugar de lo material es pura retórica ante una realidad cada vez más hostil. Para Richard Rorty (1999), se ha creado una izquierda cultural, especialmente fuerte en las universidades anglosajonas, que prioriza las “políticas de la diferencia”, de la identidad o del “reconocimiento”. Una izquierda que piensa más en el estigma individual o de grupo que en las condiciones materiales, la sensibilidad personal ofendida que en la explotación económica o en la desigualdad social.

Para Mark Lilla (2018), la izquierda, en el momento que se necesita desarrollar una renovada estrategia política, dedica sus energías en dramas simbólicos sobre la identidad. Se olvida de la política institucional, la que puede transformar, para dedicarse a crear movimientos fragmentarios. A su parecer, debería priorizar a la ciudadanía sobre la identidad personal o de grupo. Uno de los errores fundamentales es presentar la política como un enfrentamiento de suma cero, el del Pueblo contra el Poder. Al plantear, también, los asuntos como temas de derecho inviolable, no se deja espacio para la negociación, algo clave en la política. Legalismo progresista frente a la asunción de las preocupaciones populares por parte de conservadores y reaccionarios. El malestar de los desposeídos se canaliza contra el progresismo, en lugar de contra corporaciones o bancos. Genial. Ante una situación creada por el capitalismo, se les prometía a los irritados más capitalismo. Más individualismo, menos solidaridad y menos política. Aunque quizá los términos resulten demasiado contundentes, Félix Ovejero (2018) llega a hablar de “un nuevo oscurantismo revestido de progresismo, que sustituye los argumentos por la intimidación”. Pero el economista catalán tiene razón cuando argumenta que la izquierda se ha alejado de los puntos de vista ilustrados para recalar en otros que serían, por naturaleza, más definitorios del pensamiento conservador.

El problema no radica en la defensa y reconocimiento de las identidades, sino en la prelatura de los objetivos. Desaparece, a pesar de los intentos de la interseccionalidad,

un relato común que aglutine los diversos ámbitos de defensa de las libertades, con un proyecto colectivo y compartido, político, de emancipación material y social. El problema de la izquierda identitaria es que no propone una nueva cultura política, sino que incorpora el egoísmo del individualismo liberal. El identitarismo es perfectamente compatible con los ideales liberales y neoliberales en la medida que no se pone en cuestión la desigualdad social ni los mecanismos de apropiación de rentas. Acabar con una noción de ciudadanía común, de aspiraciones colectivas, fragmenta y debilita la capacidad política transformadora. El repliegue identitario debilita el sentido de la solidaridad que tiene que ver con situaciones objetivas de bienestar social. Lo identitario, más que en el ámbito de lo político, como señala Mark Lilla (2018), tiene más que ver con el mundo de las creencias. Cada identidad tiene sus referencias, sus mitos y sus objetivos. No hay posibilidad de discrepancia política, todo deviene personal y ofensivo.

La izquierda, hace unos años, parece consagrada a dioses menores o, al menos, a dioses particulares. Movilizaciones sobre temas específicos, con carga ritual y muchas dosis de fatalismo. Pureza moral y una pasión desprovista de análisis a largo plazo. Movimientos tácticos obviando algo fundamental como es proporcionar un escenario de futuro. No se plantea una política universal y se valora más la experiencia personal que el pensamiento sistemático. Nick Srnicek y Alex Williams (2017) lo definen como la hegemonía de la “política folk”. Reclamaciones y movimientos sociales que están plenamente confinados en la hegemonía del capitalismo neoliberal. Se reclaman derechos en términos liberales y se remiren siempre al mercado y a la elección como consumidores. Planteamiento horizontalista, planteado desde abajo y desde la afinidad, que acaba por reclamar formas de democracia directa. De ahí, no se estructura un movimiento renovado de la izquierda que se plantee una transformación estructural del capitalismo. Se promueven iniciativas voluntaristas en campos tan variados como el consumo, las finanzas o la educación en el marco de la filosofía de lo próximo y de “lo pequeño es hermoso”.³ Fetichismo de lo pequeño ignorando que con ello no se cambian lógicas de funcionamiento ni se emprenden los grandes cambios necesarios. Satisfacción pequeñoburguesa para mentes sensibles. Lo local impide ver los problemas estructurales de lo global. En las finanzas, esto resulta meridianamente claro. Se prefieren ideas *naïfs*, estéticas, antes que planteamientos realmente contrahegemónicos. No es que la política folk sea maligna, es que resulta parcial, temporal e insuficiente.

Quizás hoy en día las demandas revolucionarias parezcan ingenuas y el reformismo se nos antoja insuficiente. Pero toda sociedad, para no sucumbir y encauzar sus anhelos requiere de un horizonte futuro. Organizar de manera razonable un futuro postrabajo solamente se puede hacer desde una visión colectiva, desde la izquierda. Construir un consenso para reducir la semana laboral, establecer una Renta Básica Universal y fomentar una nueva cultura del trabajo socialmente existente y útil. Como plantean Srnicek y Williams, el reparto del trabajo no pasa por empleos a tiempo parcial, pues ello supone subsalarios. La

reducción de la semana laboral fortalecería el movimiento de los trabajadores, reforzaría su capacidad de negociación para la mejora de los salarios. También reorientar la tecnología. Ésta no es un instrumento neutro vinculado a cuestiones técnicas y económicas, tiene una poderosa influencia social y política. El Estado debe tener algo que decir, no se puede establecer que la tecnología sea una variable independiente. Es demasiado importante, especialmente teniendo en cuenta que en realidad es el Estado el que está detrás de las revoluciones tecnológicas importantes: desde internet hasta la tecnología verde, la nanotecnología o la investigación farmacéutica. Las grandes innovaciones consideradas privadas, como el buscador de Google o gran parte de los componentes del iPhone son el resultado de investigación básica desarrollada y financiada por el Estado. Como ha explicado la economista italiana Mariana Mazzucato (2014), los gobiernos pueden invertir en proyectos costosos y de alto riesgo con probabilidades de fracaso. Resulta evidente tanto su poder de “dirección” de la investigación tecnológica como la obligación de ser beneficiario de los inmensos ingresos que estas generan. Cualquier tecnología es política.

La politóloga y feminista Nancy Fraser (2015), ha escrito sobre la existencia de un “neoliberalismo progresista” que ha facilitado el desplazamiento de la población maltratada hacia el populismo derechista, ya que la preocupación progresista por los nuevos movimientos sociales (feminismo, antirracismo, multiculturalismo, derechos LGMTQ...) se ha alineado con los modernos negocios dominantes (Silicon Valley, Hollywood, Wall Street...) formando una *mainstream* dominante que ha resultado insultante para los perdedores de la globalización. Obama encarnaba este progresismo chic bien alineado con el mundo de los negocios tecnológicos y financieros a la vez que con el *star system*. Pura apariencia de progresismo. Obama censuraba en ocasiones los “peces gordos” de Wall Street, pero Wall Street hizo gruesas contribuciones a su campaña y él les encomendó su política económica. Un mes antes de la elección de Trump, Obama escribía en la revista *Wired* elogiando “el irresistible impulso, quintaesencialmente estadounidense, de correr hacia nuevas fronteras y desplazar los límites de lo posible”. Más allá de proyecciones y fantasías, Obama encarnaba el chic neoliberal en su versión más seductora.

La izquierda, su discurso emancipador desaparecía a los ojos de las clases populares. Ante la disyuntiva entre el cosmopolitismo progresista y el populismo patriótico, eligió esto último. Esto, también en Europa. La defensa de “valores postmateriales”, desvinculó al votante socialdemócrata con la izquierda. En el mismo punto de vista estaría lo que se llama el “rojipardismo”, es decir, ideas que combinan planteamientos de extrema derecha con el marxismo, que acusa a la izquierda tradicional de haber convergido con el cosmopolitismo liberal. La división social se polarizaría, ahora entre los que ven el mundo desde “ningún lugar” y los que lo ven desde “algún lugar”. Pensadores de referencia en este campo como el filósofo italiano Diego Fusaro,⁴ creen que la izquierda ataca a un fascismo que es inexistente mientras acepta de manera plena el totalitarismo del mercado.

¹Persona retrógrada, conservadora, reaccionaria (NdelE).

²Acciones referidas al proceso emancipatorio de Cataluña (NdelE).

³Small is Beautiful, ése es el título de un libro impactante en su tiempo, publicado en 1973, del economista alemán Ernst Friedrich Schumacher. Un alegato contra una sociedad distorsionada por el culto al crecimiento económico que vio la luz poco después del famoso Informe Meadows que abogaba por los límites del crecimiento y el “Crecimiento 0”. En España, se publicó por la Editorial Blume en 1977.

⁴Este ensayista italiano, formado entre otros con Giovanni Vattimo, se presenta como vinculado a la izquierda marxista y seguidor del pensamiento de Antonio Gramsci. Forma parte de una corriente de pensamiento que se considera transversal y que pretende dinamitar los ejes izquierda-derecha. Se ha vinculado a pensadores muy ubicados en la extrema derecha y que practican lo que se denomina el “atrápalo todo”, haciendo del relativismo un dogma, como el francés Alain de Benoist o el ruso Alexander Dugin. Provocan una cierta duda sobre su honestidad intelectual.

Referencias bibliográficas

Baudrillard, Jean (2006) *La izquierda divina*. Barcelona: Anagrama (ed. original 1985).

Berardi, Franco (2017) *Futurabilidad. La era de la impotencia y el horizonte de la futurabilidad*. Buenos Aires, La Caja Negra.

Bernabé, Daniel (2018) *La trampa de la diversidad*. Barcelona: Akal.

Fourest, Caroline (2021) *Generación ofendida. De la policía de la cultura a la policía del pensamiento*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Fraser, Nancy (2015) *Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el estado a la crisis neoliberal*. Madrid: Traficantes de sueños.

Lilla, Mark (2018) *El regreso liberal. Más allá de la política de la identidad*. Madrid: Debate.

Mazzucato, Mariana (2014) *El Estado emprendedor*. Madrid: Taurus (ed. 2022).

Mouffe, Chantal (2021) *Por un populismo de izquierda*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Ovejero, Félix (2018) *La deriva reaccionaria de la izquierda*. Barcelona, Página Indómita.

Schmitt, Carl (2016) *El concepto de lo político*. Madrid: Alianza.

Srenicek, Nick y Alec Williams (2017) *Inventar el futuro. Postcapitalismo y mundo sin trabajo*. Barcelona: Malpaso.

Traverso, Enzo (2017) *Las nuevas caras de la derecha*. Buenos Aires, Siglo XXI.

Virno, Paolo (2006) *Gramática de la multitud*. Buenos Aires: Tinta Limón-Traficante de Sueños.

Zizek, Slavoj (2016) *Contragolpe absoluto*. Madrid: Ediciones Akal.

Cómo citar este artículo

Burgaya, Josep (2014) “Mutación y debilitamiento de lo progresista. De la izquierda social a la izquierda cultural”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 14 N°27: 20-37

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

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

Rosa Valderrama Díaz

Magíster en Políticas Públicas, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Directora carrera Trabajo Social,
Facultad de Derecho y Humanidades,
Universidad Central de Chile, Región de Coquimbo.
rosa.valderrama@ucentral.cl

Francisco Herrera-Durán

Magíster en Psicología mención Psicología Social, Universidad de La Serena, Chile.
Académico carrera Trabajo Social,
Facultad de Derecho y Humanidades,
Universidad Central de Chile, Región de Coquimbo.
fherrerad@ucentral.cl

Resumen

En este artículo se analiza la desigualdad en Chile considerando los resultados de la encuesta Casen 2022. A partir de lo anterior, se pretende generar una reflexión de estos resultados mirando la situación actual de Chile, realizando una revisión de la bibliografía latinoamericana acerca de la desigualdad, la pobreza y el rol de la política pública chilena al respecto. El trabajo presentado, permitió resignificar el concepto de desigualdad al incorporar una perspectiva multidimensional, enfatizando que ésta sería el resultado de la interrelación entre las dimensiones política, económica y social, a partir de ello se propone una revisión del rol que juega el Estado en la promoción de políticas públicas orientadas a alcanzar mayores niveles de igualdad en la sociedad chilena.

Palabras clave: desigualdad – pobreza – Estado – encuesta CASEN – Chile

Fecha de recepción:

16.1.24

Fecha de aceptación:

23.5.24

Abstract: *This article analyzes inequality within Chile considering the results of the Casen 2022 survey. Based*

on the above, it is intended to generate a reflection on these results by looking at the current situation in Chile, conducting a review of the Latin American literature on inequality, poverty and the role of Chilean public policy in this regard. The work presented allowed us to redefine the concept of inequality by incorporating a multidimensional perspective, emphasizing that this would be the result of the interrelation between the political, economic and social dimensions. Based on this, a review of the role that the State plays in the promotion of public policies aimed at achieving higher levels of equality in Chilean society.

Keywords: *Inequality - poverty - state - CASEN survey - Chile*

Introducción

La desigualdad y la pobreza persisten en Chile como desafíos significativos. A pesar de ser considerado un país de ingresos medios altos, la brecha entre distintos grupos sociales es importante (Palma 2013). La concentración de la riqueza, históricamente ligada a la distribución desigual de oportunidades y recursos, ha generado disparidades en el acceso a la educación, salud y empleo. Aunque el país ha experimentado avances en términos de desarrollo económico, en la actualidad persisten inequidades significativas, como la disparidad de trabajos, dificultades en movilidad social, el disímil acceso a servicios públicos y privados, entre otros elementos que perpetúan la desigualdad en el país.

El presente artículo pretende dar cuenta de discusiones y tensiones sobre la desigualdad en Chile a la luz de los resultados entregados durante julio 2023 de la *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen 2022*. La encuesta funciona como un instrumento que permite analizar la desigualdad socioeconómica en el país, evaluando variables como la educación, salud, redes y cohesión social, trabajo y seguridad social, vivienda y distribución de ingresos. Por lo tanto, la relación entre estos temas se establece a través de la recopilación de datos detallados sobre diversos aspectos de la población, lo que permite obtener una comprensión más profunda de la pobreza y la desigualdad. Es a partir de lo anterior, que se pretende vincular las representaciones teóricas de desigualdad y pobreza con los resultados de la encuesta, en vistas de la necesidad de discutir y reflexionar sobre estas materias considerando el actual contexto social en el que se encuentra el país.

Para iniciar, el artículo pretende establecer relaciones teóricas entre las conceptualizaciones de la desigualdad y la igualdad como constructos teóricos que devienen uno del otro. Luego expone y analiza los principales resultados de la Casen 2022 permitiendo de esta forma mirar la pobreza y la desigualdad a través de estos índices. Finalmente, se realiza un análisis respecto al rol de la política pública, el Estado actual, y los desafíos en torno a la desigualdad en Chile.

1. Tensiones entre la igualdad y desigualdad

La Declaración Universal de los Derechos Humanos consigna la igualdad en diversos apartados. El artículo 1 establece que “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos”; el artículo 2 proclama que “toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (ONU 1948). La igualdad, entonces, se consigna como un principio fundamental en las sociedades humanas, siendo un elemento inherente a la dignidad de cada persona. Es, además, un concepto que se encuentra vinculado con el desarrollo y con el enfoque de derechos, orientándose hacia la solidaridad humana. Se señala que la igualdad es un constructo que permite un crecimiento económico dirigido a la disminución de las brechas en pos de asegurar un mejor futuro en el ámbito ambiental, productivo, y de sostenibilidad económica, elementos vinculados directamente con la democracia y el ejercicio de la ciudadanía (Cepal 2018). Lo anterior, relevaría el rol de los diversos actores sociales que se relacionan con el bienestar de las sociedades.

El concepto que se contrapone al de igualdad es la desigualdad. En las sociedades humanas, de forma histórica han existido diferencias entre las personas, situación que varía de acuerdo a la ubicación geográfica, contexto político y económico, siendo por lo tanto un elemento que se encuentra circunscrito a diversas variables. El estudio de la desigualdad es importante sobre todo en la región latinoamericana considerando que ésta sería la más desigual del mundo (Gasparini et al. 2012).

La literatura generalmente asocia la desigualdad con variables económicas, específicamente con el índice de Gini; no obstante, este artículo la comprenderá como un proceso multidimensional por el que las personas y las sociedades pueden transitar. Esto implica repensar la desigualdad incorporando, por ejemplo, la historicidad como elemento clave para su comprensión (Bernasconi et al. 2019). Se la reconocerá, entonces, como concepto y como una categoría de análisis con un fuerte componente histórico. Como concepto permitiría establecer definiciones o entendimientos más o menos comunes, es decir, la palabra desigualdad podría remitirnos a ideas o representaciones más o menos coincidentes, habría un espacio común compartido y construido socialmente a lo largo del tiempo. Como categoría de análisis permitiría identificar o reconocer a quienes en-

trarían en este grupo; lo interesante aquí es que la pertenencia a él estaría marcada por la existencia de una contraparte o de otro grupo de referencia, “los iguales”.

La tensión se genera cuando advertimos que dentro de una sociedad existen grupos o sectores sociales que, en base a factores no elegidos, se ubican en ventaja o desventaja. La desigualdad y la igualdad serían entonces los polos de procesos sociales que determinan las trayectorias de vida. Reconocerlos como tales, permite repensar la posibilidad de modificarlos, ya no como algo dado o condicionado, sino como el resultado de procesos sociales, políticos o económicos. A partir de ello cobra relevancia el rol del Estado, en tanto las acciones y decisiones que éste tome, orientarán el desarrollo de políticas públicas orientadas a abordar (o no) las inequidades sociales.

De acuerdo a la Cepal (2018) “Las desigualdades de acceso a la educación y la salud, al reducir las capacidades y las oportunidades, comprometen la innovación y los aumentos de productividad” (p.26). Esto quiere decir que es importante comprender la desigualdad como una barrera en la promoción social, y por ende en las oportunidades que pueda tener la población en general (Cepal 2016). Las versiones tradicionales del concepto, fuertemente ligadas a la distribución de ingresos, si bien permiten estandarizar criterios a nivel internacional, dejan de lado otros aspectos que determinan este fenómeno.

Así, la desigualdad afecta tanto la distribución de ingresos, como las oportunidades de desarrollo de personas en un mismo país, entre países, y también entre generaciones. Determina, además, la forma en que se relacionan las personas con las instituciones. Se reconoce la existencia de una desigualdad vertical y otra horizontal, la primera relacionada con las diferencias entre personas sobre los recursos que puedan poseer, y la segunda a variables como raza, sexo, orientación sexual, etc. que se vinculan directamente con la democracia y el ejercicio de la ciudadanía (Cepal 2018).

Reconocer la naturaleza compleja y multidimensional de este fenómeno social obliga a observar ámbitos diversos de la vida social que determinan qué tan iguales, o desiguales, somos o nos sentimos en la sociedad que habitamos. Observar aspectos como la distribución de riqueza, el acceso a servicios, o la desigualdad en el trato o reconocimiento social, obliga aceptar que el lugar de nacimiento, el sexo, el género, la nacionalidad, o la edad son factores que determinan cuánta desigualdad se enfrenta a lo largo de la vida.

El Informe *Desiguales. Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*, entregado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD 2017), señala:

Los buenos indicadores socioeconómicos esconden sin embargo una realidad menos auspiciosa: en Chile los frutos y las oportunidades del progreso no alcanzan a todos por

igual. En efecto, cuando el IDH se ajusta por la desigualdad, Chile retrocede doce puestos en el ranking mundial. Tal como se muestra a lo largo de este libro, la desigualdad socioeconómica en Chile no se limita a aspectos como el ingreso, el acceso al capital o el empleo, sino que abarca además los campos de la educación, el poder político y el respeto y dignidad con que son tratadas las personas. Esto afecta en mayor grado a las mujeres, la población rural y de las regiones retrasadas, los pueblos originarios, y a personas de diversas minorías (p.5).

La demanda por mayor igualdad en el país trasciende la discusión sobre la distribución de ingresos, la ciudadanía chilena hoy aspira a mayores grados de igualdad en el reconocimiento y garantía de sus derechos, al trato digno e igualitario, a un mayor soporte social para concretar los proyectos de vida, una mayor regulación entre la política y la economía, así como la demanda por una mayor conexión entre las elites y ella.

Pero también la ciudadanía ha entrado en un proceso profundo de despolitización, justamente producto de la desconfianza hacia las élites, especialmente sobre quienes ganan con las decisiones que se toman o con el crecimiento que se genera. Ello implica enormes desafíos en pos de re-encantar a la población con aspiraciones colectivas, así como con restablecer las confianzas hacia las instituciones encargadas de favorecer mayores niveles de igualdad que permitan mejorar la calidad de vida de todas/os quienes habitamos y contribuimos al crecimiento y desarrollo del país (Cuartas Ricaurte 2016).

2. Desigualdad y pobreza

Según se ha planteado, la desigualdad como categoría y concepto envuelve diversas dimensiones, siendo la distribución de ingresos el indicador más utilizado al momento de comparar la realidad entre países y en el interior de los mismos. Otros indicadores que reflejan los procesos de desigualdad, son los relacionados con la pobreza, en el entendimiento que este fenómeno tendría una doble vinculación con la desigualdad: por un lado, como punto de partida, y por otro, como resultado de la misma. Más adelante se profundizará en ello.

Desde el año 1987 y en promedio cada dos años Chile aplica la Encuesta Casen, instrumento que entrega información relevante sobre la evolución de la pobreza, permitiendo examinar los efectos de las políticas implementadas, y ofrecer directrices para el diseño de las mismas. Se podría afirmar que existe un acuerdo transversal en la necesidad e importancia de ésta, lo que ha permitido su aplicación de forma permanente a lo largo del tiempo. Luego de 25 años, a partir del 2013 la metodología de la encuesta fue actua-

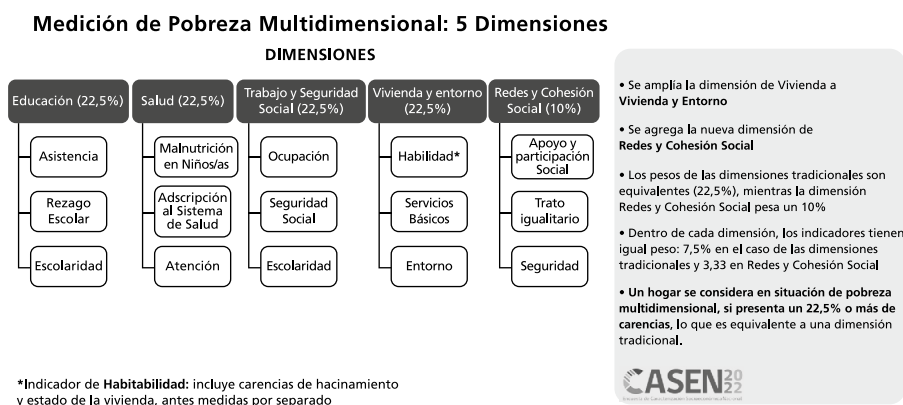
lizada en tanto la medición tradicional no permitía dar cuenta de la situación actual de la pobreza que viven las familias en Chile. Así, la nueva propuesta analiza aspectos complementarios que profundizan y complejizan la comprensión y el tratamiento de la pobreza.

De acuerdo al Ministerio de Desarrollo Social (MIDESO 2013), la nueva metodología se compuso de dimensiones e indicadores que permiten medir:

a. La pobreza por ingresos: “Actualizando la medición a los niveles de vida y necesidades de la población del Chile de hoy, de modo de imponernos estándares más exigentes de lo que consideramos un mínimo nivel de vida aceptable para los chilenos”.

b. La Pobreza Multidimensional: “Esta medición reconoce que el bienestar, las necesidades y la situación de pobreza de los chilenos y chilenas no sólo dependen de contar con los ingresos suficientes para adquirir una canasta básica, sino que también dependen de la satisfacción de sus necesidades y ejercicio de derechos en las áreas de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Vivienda”. El año 2015, se incluiría una nueva dimensión: Redes y Cohesión Social.

Imagen 1. Nueva Medición Multidimensional Casen

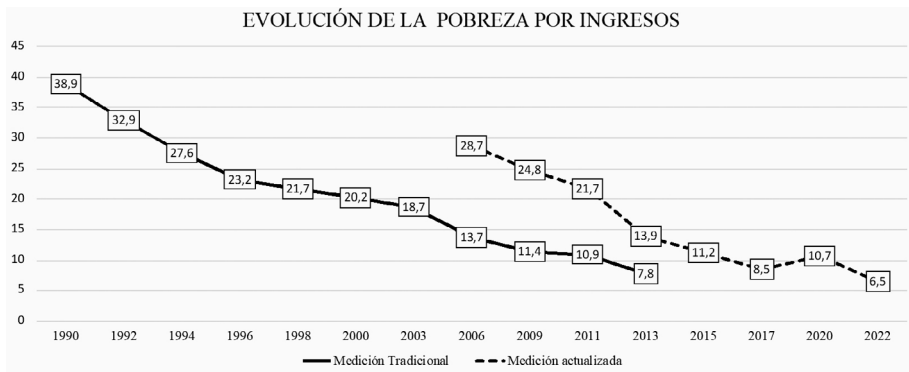


Fuente: Casen 2022, Ministerio de Desarrollo Social https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Pobreza_Multidimensional_Casen_2022_v20oct23.pdf

El cambio metodológico constituyó un avance significativo en la forma en la que se comprende el fenómeno de la pobreza, incorporando elementos que obligan a repensar las estrategias gubernamentales orientadas a su superación. Al respecto, nos aventuramos con algunas conclusiones:

En primer lugar, un aspecto valioso de la Casen es la posibilidad de analizar en el largo plazo la pobreza; ello favorece examinar avances o retrocesos desde una perspectiva de proceso no lineal, al incorporar circunstancias o coyunturas que explicarían los resultados. Los datos del año 2022 demuestran una disminución de la pobreza del 4,2% respecto a la medición anterior (2020), serían 397.963 personas en situación de pobreza extrema, y 894.558 en pobreza. En total, 1.292.521 personas cuyos ingresos no son suficientes para ubicarse sobre la línea de la pobreza, la cual, vale la pena indicar, aumentó su valor en 24,5% (línea de pobreza por adulto equivalente noviembre 2020 \$174.131; noviembre 2022 \$216.849). Sin duda fueron buenas noticias que demostraron los efectos positivos de las medidas de apoyo tomadas por los gobiernos de turno en el período comprendido.

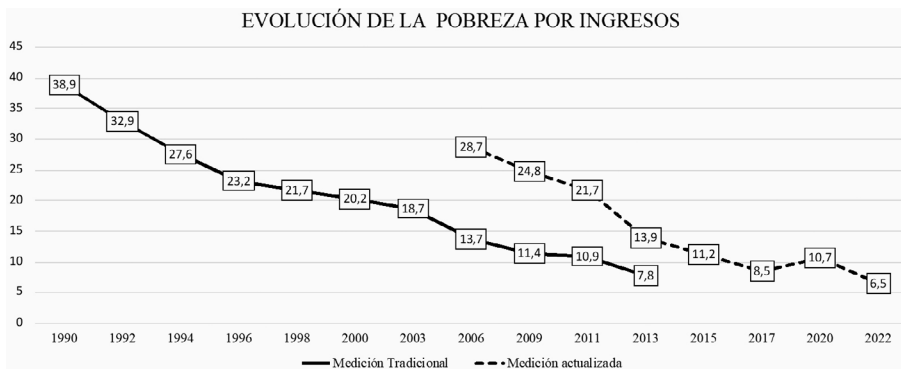
Gráfico 1. Porcentaje de Pobreza por ingresos 1990-2022



Fuente: elaboración propia con base en datos de las encuestas Casen

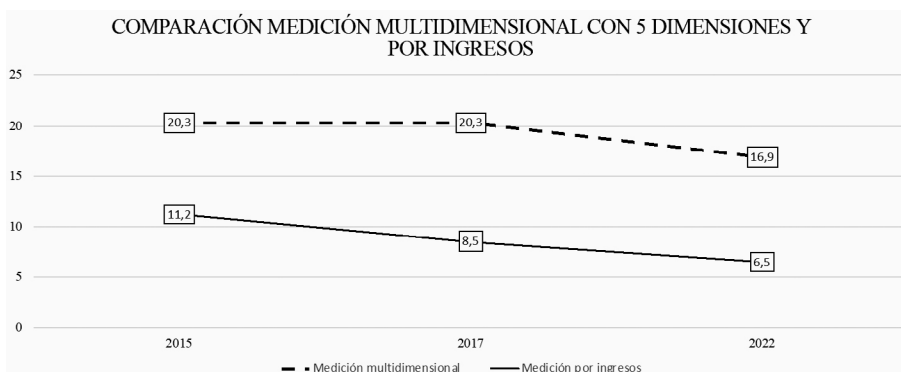
En segundo lugar, se advierte que habiendo transcurrido casi diez años desde la aplicación de la nueva medición, la pobreza multidimensional ha presentado de forma persistente en cada una de las encuestas resultados más altos (desfavorables) que la pobreza por ingresos, dando cuenta de lo complejo que se tornan las soluciones a un problema de estas características y frente al cual, medidas relacionadas únicamente al incremento de los ingresos (por ejemplo a través de transferencias monetarias) serían insuficientes.

Gráfico 2. Porcentaje de pobreza según medición multidimensional (4 dimensiones: Vivienda, Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social) y por ingresos



Fuente: elaboración propia con base en datos de las encuestas Casen

Gráfico 3. Porcentaje de pobreza según medición multidimensional (5 dimensiones: Vivienda, Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, y Redes y cohesión social) y por ingresos



Fuente: elaboración propia con base en datos de las encuestas Casen

En tercer lugar, vemos que la aplicación permanente y actualizada de la Casen, ha permitido reconocer la forma en que determinados sectores sociales -mujeres, hogares con jefatura femenina, ruralidad, infancias, personas en situación de discapacidad, población indígena, e inmigrantes- presentan de manera sistemática condiciones negativas y desiguales para su desarrollo, o bien, en términos de Russo (2017), estarían en situación de subciudadanía al ver debilitada la garantía de sus derechos.

Los resultados de la última encuesta demuestran la persistencia de desigualdades que se han instalado de forma más bien estructurales y que reafirman que, el sector donde se vive, la edad, el sexo, o la jefatura de hogar, determinan fuertemente que una persona o familia caiga, o se dificulte la posibilidad de salir de la pobreza. De esta manera, los datos reflejan que quienes viven en sectores rurales son más pobres que aquellos que habitamos en ciudades urbanas (9,9% versus 6,1%); así también, que los hogares con jefatura femenina no sólo han aumentado (según la medición multidimensional, los hogares a cargo de una mujer han aumentado de 36,3% en 2015 a 51,2% al 2022), sino que siguen siendo más pobres que aquellos con jefatura masculina (6,9% versus 4,5% respectivamente); así mismo, que quienes pertenecen a pueblos indígenas siguen siendo más pobres que aquellos que señalan no pertenecer a alguno de ellos (8,8 % versus 6,2%); finalmente, que quienes viven en Chile, pero nacieron fuera del país, tienen mayor probabilidad de ser pobres (11,1% y 6,1% respectivamente).

En la misma línea, se observa como una situación preocupante el indicador de población ocupada sin cotización previsional: el 62,7% de esta población es pobre. La informalidad del trabajo y la proyección de bajas pensiones son cuestiones frente a las cuales es necesario diseñar políticas públicas tendientes a avanzar en soluciones inmediatas y de largo aliento, cuyo propósito sea mejorar las condiciones laborales actuales, y que en el futuro permitan garantizar condiciones de vida aceptables para las personas jubiladas.

La revisión de las encuestas a lo largo del tiempo da cuenta de importantes logros en la disminución de la pobreza por ingresos, pero también plantea grandes desafíos. Los antecedentes confirman que hay desigualdades que se han instalado como problemas estructurales incapaces de ser resueltos por los diferentes gobiernos. La desigualdad y la pobreza se superponen mutuamente ya sea que se consideren causas o consecuencias una de la otra.

Indicadores como el índice Gini o aquellos medidos por la encuesta Casen, demuestran que la desigualdad material, ya sea en la distribución de ingresos o en el acceso a garantizar el bienestar social, se distribuyen de forma inequitativa y determinan las oportunidades de desarrollo integral de las personas, en tanto se encuentran fuertemente condicionadas con las capacidades individuales de satisfacer las necesidades –el bienestar– a través del mercado, ello a partir de la lógica de focalización que tiene el sistema de protección social chileno, dirigido únicamente a personas u hogares que a través del Registro Social de Hogares (RSH) logren demostrar no contar con los recursos económicos propios para asegurar dicho bienestar. Una lógica coherente con el estado subsidiario chileno.

La demanda por mayores niveles de igualdad ha estado enérgicamente presente en las protestas sociales de los últimos años. La crisis que inició con el estallido social del año 2019, significó un punto de inflexión en el cual la sociedad chilena, cansada de asumir únicamente en sus hombros la responsabilidad por el bienestar, exigió una mayor par-

ticipación estatal en ella, incrementando y fortaleciendo los soportes sociales e institucionales que permitieran concretar los proyectos de vida, así como contar con mayores seguridades respecto a la garantía de derechos en áreas como la salud, la educación y las jubilaciones.

Parece necesario señalar que las discusiones en torno a la desigualdad han mutado, trasladándose desde las exigencias por igualdad en la distribución de ingresos, hasta las demandas por el trato igualitario. Y es que la ciudadanía chilena hoy aspira a un reconocimiento efectivo de su ciudadanía: nuevamente, en términos de Russo (2017) se apela a la ciudadanía digna.

Respecto a ella, la Casen del año 2015 incorporó la dimensión Redes y Cohesión social, siendo uno de sus indicadores el Trato igualitario (Imagen 1), definido como la experiencia de sentirse discriminados/as o tratado injustamente por motivos de: nivel socioeconómico; ser mujer/ser hombre; estado civil; ropa; color de piel; ser extranjero; edad; orientación sexual o identidad de género; tener tatuajes, piercing, perforaciones o expansiones; apariencia física; creencias o religión; ideología u opinión política; participar o no en sindicatos u organizaciones gremiales; el lugar donde vive; el establecimiento donde estudió; pertenecer a un pueblo indígena; condición de salud o discapacidad (cuestionario Casen 2015)

La incorporación de estas preguntas, junto con algunas conclusiones del Informe del PNUD Desiguales (2017) expresan la forma en la que se ha ido configurando la discusión sobre la desigualdad en Chile, intercalando las exigencias por mayor igualdad material, con aquellas de mayor reconocimiento en su calidad de ciudadanos/as:

Se puede hablar con propiedad de que en Chile se evidencia una fuerte “desigualdad del trato social”. El análisis muestra que pertenecer a las clases más acomodadas facilita significativamente no tener experiencias de malos tratos, una ventaja considerable cuando lo que está en juego son las formas de reconocimiento social desde las cuales las personas pueden desplegar su subjetividad (...) En una investigación especialmente realizada para este libro se observó, en la ciudad de Santiago, que en todos los niveles socioeconómicos las personas están determinando constantemente si el lugar por el que transitan corresponde o no a su grupo de referencia. Hay barrios, calles, espacios que son propios y los hay ajenos: para los habitantes de la ciudad existe siempre “otro Santiago”, el de los otros (p.27).

Los resultados de las encuestas, evidencian las desigualdades territoriales y de género presentes en la sociedad chilena como un reflejo de procesos históricos marcados por la posición de desventaja que limita las posibilidades de alcanzar el desarrollo de forma igualitaria entre mujeres y hombres, así como entre habitantes de zonas rurales versus zonas urbanas. Los desafíos implican la incorporación de tales dimensiones en el diseño de estrategias que apunten hacia mayores niveles de igualdad, potenciar dicho avance exige este reconocimiento, en tanto la invisibilización provocaría seguir sosteniendo, tal como señala el PNUD este “rasgo estructural del orden social presente desde sus inicios hasta nuestros días, que para los habitantes es un elemento esencial de cómo entienden el país donde viven y la posición que ocupan en la sociedad”.

3. El rol de la política pública, el Estado actual, y los desafíos en torno a la desigualdad

Desde una perspectiva analítica se puede afirmar que avanzar hacia mayor igualdad requiere de la convergencia de voluntades sociales, políticas y económicas, así como abrir espacios de discusión donde diversos actores públicos y privados tengan posibilidad de participar (Lahera 2004).

El Estado chileno se ha definido de diferentes formas según el contexto sociopolítico que se encuentre, determinando sus funciones, el tipo de políticas públicas, y el modelo de desarrollo adoptado. De acuerdo a Dávila (1998), podría resumirse de la siguiente manera:

Tabla 1. Estados de Chile

<p>Estado Benefactor (entre 1932 y 1955)</p>	<p>Expansión de los grupos medios, los principales beneficiarios serían este grupo que comenzó a configurarse como un sector social con amplia capacidad de negociación y presión. Proceso de industrialización en lo económico y democratización en lo político.</p>
<p>Estado Redistribuidor (1964 - 1973)</p>	<p>Avanzar hacia una mejor redistribución del ingreso en beneficio de los sectores más desfavorecidos. Importantes avances en salud y seguridad social. Reforma agraria. Avances en la participación sociopolítica y gremial de los sectores populares y trabajadores.</p>
<p>Estado Ausente (1973 - 1989)</p>	<p>Se basó en el principio de subsidiariedad que tuvo dos orientaciones y principios básicos: la focalización del gasto social dirigido a sectores y personas desfavorecidas y, la privatización de ciertas áreas de la política social, traspasándolas a la empresa privada.</p>
<p>Estado Subsidiario (Inició en la dictadura militar y se mantiene hasta ahora)</p>	<p>Puso énfasis en el crecimiento económico con equidad social. No se alteraron los dos principios fundamentales del neoliberalismo aunque presentó un notorio aumento en el gasto social.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Dávila,(1998)

Habiendo transcurrido más de cuatro décadas desde el Estado Ausente, es dable sostener que éste cimentó las bases del Estado actual; aun cuando desde el retorno a la democracia ha experimentado ajustes y modificaciones, sus pilares se han mantenido, consolidándose a lo largo de los años. A saber: el rol subsidiario del Estado, la focalización como principio de las políticas públicas, o según Esping-Andersen (1990), políticas con carácter residual, predominando la participación del sector privado en la provisión de servicios como la educación, la salud y el sistema de pensiones.

Desde la década de los noventa los gobiernos de turno se orientaron a disminuir el carácter focalizado y residual de los servicios sociales sin modificar el modelo de desarrollo económico (Olmos y Silva 2010); se pretendió avanzar hacia un país con mejores niveles de desarrollo con el fortalecimiento de la democracia, pero sin tocar los fundamentos del modelo.

Desde la misma época, el reconocimiento de los grupos prioritarios, definidos como aquellos sectores sociales que se encuentren en desventaja y requieren de mayor atención por parte del Estado, cobró relevancia en la toma de decisiones, así, los sectores representados por niños/as y adolescentes; jóvenes; personas con discapacidad; personas mayores; mujeres; pueblos indígenas; inmigrantes (MIDESO, 2023) han estado en el centro de las políticas sociales.

Durante el período comprendido entre 1990 y 2019 se observó un aumento sustantivo del gasto social en el país. De acuerdo a Cerda (2021):

Para el periodo, 1990-2019, los recursos asignados a Protección Social han crecido en 245%, lo que representa una tasa de crecimiento promedio anual de 4,4% para ese periodo. En este sentido, la subcategoría de Edad Avanzada es la que representa el mayor porcentaje de los recursos destinados a protección social, con poco más del 61% para el año 2019 (p.1).

Aunque lo anterior refleja una mayor participación y responsabilidad del Estado por garantizar bienestar y desarrollo a la ciudadanía, específicamente con la disminución de la pobreza, cabe preguntarse por la persistencia de la desigualdad, y es que al parecer los esfuerzos gubernamentales no han logrado responder a las demandas ciudadanas en torno a ella.

De esta manera, se observa, a partir del índice de Gini, que, si bien el país tuvo una disminución significativa del indicador entre los años 1987 y 2011, durante la última década no ha presentado grandes distinciones.

Gráfico N°4. Índice de Gini, Chile 1990-2020



Fuente: elaboración propia con base en datos del Banco Mundial. <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI>

La percepción de desigualdad sigue entonces instalada en la ciudadanía chilena (por ejemplo Abud, Escobar, Le Foulon y Salvatierra 2022), generando descontento social y exigencias a un Estado que no logra revertir esta historia, y que tal como planteó el PNUD (2017), señalar que Chile es desigual es una obviedad, la desigualdad se experimenta como parte de nuestra fisonomía histórica.

Los desafíos, entonces, se trasladan principalmente a la arena política y económica. Avanzar en la igualdad requiere, como ya se señaló, de voluntades de diversa índole, y de la participación de diferentes actores. Sin embargo, una limitación en ello es, justamente, la despolitización que ha experimentado la sociedad chilena y que se fundamenta en la desconfianza, en mayor medida hacia las instituciones políticas (partidos políticos, Congreso, Gobierno (CEP 2019; Báez 2020) . La distancia entre las elites y la ciudadanía ha sido un elemento en el análisis de la desigualdad que desde hace algunos años se viene reconociendo. Los resultados del informe *Desiguales* (PNUD 2017) así como el descontento social que llevó a las movilizaciones del 2019, estuvieron fuertemente marcadas por aquella percepción de desprotección con la que se vive, pero también de injusticia respecto a las oportunidades de desarrollo con que se cuentan, al ejercicio pleno de ciudadanía, y la separación entre las elites política y económica con la ciudadanía (Paúl 2019).

Conclusiones

Las reflexiones en torno a la desigualdad son complejas, en tanto hemos visto, envuelven diferentes aristas o dimensiones. La concepción tradicional vinculada con la distribución de ingresos no alcanza a dar cuenta de lo enrevesado de estos procesos sociales que han anclado históricamente en la sociedad. En ese desafío, la revisión de los resultados de la Encuesta Casen ofrece una posibilidad de analizar dos temas profundamente vinculados, la pobreza y la desigualdad, al respecto, y a la luz de los antecedentes revisados en el contexto actual de Chile, podemos concluir algunos desafíos en torno a ellas, que permitirían avanzar en las cuestiones que las rodean.

En primer lugar, la necesidad de vincular de forma más estrecha las políticas económicas y sociales, en tanto los efectos de éstas impactan en la vida de las familias de forma directa. Los aspectos relacionados con la informalidad del empleo deberían ser analizados incorporando la dimensión social y avanzar hacia propuestas que incluyan las ideas sobre trabajo decente planteadas por la OIT (OIT 2019). La atención sobre los indicadores no sólo debiese estar centrada en la cantidad de empleos que se pierden o se suman, sino en las condiciones de éstos.

En segundo lugar, el desafío de repensar el modelo de desarrollo y la matriz que lo sostiene. El modelo neoliberal con una matriz extractivista; centrado el crecimiento económico sobre la base de la exportación de materias primas, debe reorientarse hacia modelos más complejos que respondan a los requerimientos y exigencias actuales. Una vía para ello sería estimular el desarrollo del capital humano, la ciencia, y la tecnología. Finalmente, poner en el centro del desarrollo a las personas, como ha destacado Amartya Sen (Sen 2000).

Un tercer término es la necesidad de democratizar los espacios de discusión y de decisión que históricamente han estado acotados a ciertos grupos de poder. El año 2021 se entregaron los resultados de un estudio del PNUD que analizaba la relación entre la desigualdad y el crecimiento económico, afirmando que

la concentración de poder en manos de unos pocos que defienden el interés privado en lugar del bien común es uno de los factores que conectan la alta desigualdad y el bajo crecimiento, ya que a menudo resulta en políticas distorsionadas, miopes e ineficientes, y en instituciones débiles (PNUD 2021:9).

Los temas relacionados con la pobreza, la desigualdad, o el crecimiento, han transitado a una comprensión multidimensional que ha obligado a repensar las formas en las que se

abordan. La respuesta a la pregunta sobre cómo superar o solucionar dichos problemas se ha complejizado, la ecuación: + ingresos = - pobreza, o bien: + ingresos = + desarrollo, invisibiliza factores que determinan que una persona u hogar salgan de la pobreza o bien, cuándo se determina que un país a alcanzado el desarrollo.

Cualquier propuesta que intente plantear alternativas de solución a la desigualdad o al crecimiento debe incorporar en su análisis los aspectos sociales, culturales, demográficos, geográficos, políticos e históricos de los países. El resguardo de éstos es clave para asegurar la sostenibilidad de ellas, los análisis deben ser situados.

La idea central de este artículo reconoce que la solución a la desigualdad, corresponde a una decisión/voluntad principalmente política y al rol del Estado en ello. Que, además, estas decisiones tendrían impactos en el bienestar de las personas y en el crecimiento económico del país, y que avanzar hacia mayores niveles de desarrollo implica develar la forma en que ha operado la política respecto al poder económico en sus diferentes niveles. Develar estas relaciones se vuelve imperativo en el camino por avanzar hacia mayores niveles de igualdad; tal como se ha reiterado, la ciudadanía chilena percibe en estos vínculos varias de las fuentes que condicionan las oportunidades de desarrollo y el bienestar individual y colectivo, generando descontento y apatía hacia un sistema que debiera resguardar intereses comunes pero que finalmente termina beneficiando a los mismos de siempre. Lo que queda demostrado en el informe del PNUD cuando señala

Más allá del legítimo ejercicio de sus derechos de expresión y asociación, los grupos de mayores recursos pueden ejercer influencia directa o indirecta sobre la toma de decisiones políticas mediante la propiedad, el control o un acceso privilegiado a los medios de comunicación y el financiamiento de centros de pensamiento afín y de la actividad política propiamente tal. Así inciden en la agenda pública, apoyan posiciones o financian candidatos afines, lo que podría producir una “desigualdad política”, una influencia diferenciada sobre las decisiones que toman los cuerpos políticos (PNUD 2021:40).

La sobrerrepresentación de ciertos sectores privilegiados disminuiría la posibilidad de transitar hacia una sociedad igualitaria, y si bien, acotar estas brechas debiera ser uno de los caminos a tomar, cabe la duda de cuánto pudiera avanzarse en ello dada la realidad actual y la forma como estas prácticas han anclado en la sociedad chilena.

Referencias bibliográficas

Abud, M. J., A. Escobar, C.A., Le Foulon y V. Salvatierra (2022) *Mejor, igual o peor: ¿Cómo cambiaron las percepciones de desigualdad con el estallido social?* Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.

Báez, F. (2020) “El modelo neo liberal chileno. Una lectura sobre sus contenidos, institucionales y sus consecuencias sociales: 1973-2019”. *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria* 6 (1), 8-35.

Banco Mundial (2023) «Chile Panorama general». World Bank. Accedido 17 de diciembre de 2023. <https://www.bancomundial.org/es/country/chile/overview>.

Bernasconi, M. S., L. A. Golovanevsky y M.A. Romero (2019) “Desigualdad y desarrollo: Multidimensionalidad y heterogeneidad estructural”. *Laboratorio* 29:15-35.

CEPAL (2020) *La autonomía económica de las mujeres en tiempos de COVID-19*. Santiago de Chile, Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46833-la-autonomia-economica-mujeres-tiempos-covid-19>

CEPAL (2018) *La ineficiencia de la desigualdad*. Santiago de Chile, Cepal.

CEPAL (2016) *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. Santiago de Chile, Cepal.

CEP Chile (2019) “La despolitización: dos lecturas contrarias y un mismo efecto de alienación”. Recuperado de <https://www.cepchile.cl/la-despolitizacion-dos-lecturas-contrarias-y-un-mismo-efecto-de-alienacion/>

Cerda, Hernán (2021) “Evolución del gasto en Protección Social y en Salud: 1990-2019”. Informe parlamentario. *Biblioteca del Congreso Nacional de Chile*. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32188/1/Informe_Presp_Proteccion_social_y_salud_FINAL.pdf

Cuartas Ricaurte, J. (2016) “¿ Desigualdad y pobreza como determinantes de la confianza generalizada?: Análisis con datos de panel”. *Desarrollo y Sociedad* 76:91-121.

Dávila, Oscar (1998) “Estado y Políticas Sociales”. Última década, 1998. <https://www.cidpa.cl/wp-content/uploads/2013/05/9.5-Leon.pdf>

Esping Andersen, Gosta (1990) *The three worlds of Welfare capitalism*. Princeton NJ., Princeton University Press.

Gasparini, Leonardo, Martín Cicowiez y Walter Sosa Escudero (2012) *Pobreza y desigualdad en América Latina*. La Plata: Temas Grupo Editorial/CEDLA.

Goic, A. (2015) “El Sistema de Salud de Chile: una tarea pendiente”. *Revista médica de Chile*, 143(6) 774-786.

Goyenechea, Matías (2019) “Estado Subsidiario, segmentación y desigualdad en el sistema de salud chileno”. *Cuadernos Médico Sociales* 59 (2) 7-12. <https://cuadernosms.cl/index.php/cms/article/view/175>.

Lahera, Eugenio (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile, Cepal,

MIDESO (2023) “Resultados de la Encuesta Casen 2022. Pobreza Multidimensional”. *Observatorio Social*. https://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/storage/docs/casen/2022/Resultados_Pobreza_Multidimensional_Casen_2022_v20oct23.pdf.

Olmos, C. A., y Silva, R. (2010) “El rol del Estado chileno en el desarrollo de las políticas de bienestar”. *Revista Némesis*, (8), 89-101.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) (2019) Trabajo decente y la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. <https://www.ilo.org/topics/decent-work-and-2030-agenda-sustainable-development>

ONU (1948) *Declaración Universal de los Derechos humanos*. Nueva York, Asamblea General de las Naciones Unidas.

Palma, José Gabriel (2013) «Cómo fue que nos graduamos de país de “ingreso alto” sin salir del subdesarrollo». CIPER Chile (blog), 15 de julio de 2013. <https://www.ciperchile.cl/2013/07/15/como-fue-que-nos-graduamos-de-pais-de-ingreso-alto-sin-salir-del-subdesarrollo/>.

Paúl, F. (2019) Protestas en Chile: las 6 grandes deudas sociales por las que muchos chilenos dicen sentirse “abusados”. BBC News Mundo 21 de octubre. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50124583>

PNUD (2021) *Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. <https://www.undp.org/es/latin-america/publications/informe-regional-de-desarrollo-humano-atrapados-alta-desigualdad-y-bajo-crecimiento-en-america-latina-y-el-caribe>

PNUD (2017) *Desiguales: Orígenes, cambios y desafíos de la brecha social en Chile*. New York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

PNUD (2017) *Chile en 20 años. Un recorrido a través de los Informes sobre Desarrollo Humano*. <https://www.undp.org/es/chile/publications/chile-en-20-a%C3%B1os-un-recorrido-trav%C3%A9s-de-los-informes-de-desarrollo-humano>

Russo, Juan (2017) “Ciudadanía y subciudadanía: la teoría de los candados”. *Società Mutamento Política*, 15465-480.

Sen, Amartya (2000) *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires, Editorial Planeta.

Cómo citar este artículo:

Valderrama Díaz, Rosa y Francisco Herrera Durán (2024) “Persistencia de la desigualdad en Chile: Un análisis a partir de los resultados de la encuesta CASEN 2022”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Vol. 14 N°27: 38-55

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

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

Jazmín Castaño

Magister en Sociología Económica,
IDAES/UNSAM.

Docente investigadora en UNLa.
jazcastano@gmail.com

Resumen

El presente artículo identifica y analiza cuatro tensiones emergentes en la gestión de las políticas de ciencia, tecnología e innovación adoptadas a partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación en sus inicios (2008-2015). A partir del análisis de la dimensión organizacional de las políticas y de los instrumentos priorizados en la gestión, se recorren los contrapuntos vinculados al rol desempeñado por el Estado en la articulación de un sistema de innovación, a la coordinación institucional, a la orientación del financiamiento para la promoción de la I+D y a la relación con el sector privado.

Palabras clave: políticas de ciencia, tecnología e innovación - capacidades estatales - desarrollo económico - sistema nacional de innovación - cambio estructural

Fecha de recepción:

11.1.24

Fecha de aceptación:

28.5.24

Abstract: *This article identifies and analyzes four emerging counterpoints in the management of science, technology and innovation policies adopted by the Ministry of Science, Technology and Innovation in its beginnings (2008-2015).*

Having considered the organizational dimension of the policies and the main instruments applied, the debates are linked to the role played by the State as a driver of an innovation system, the institutional coordination, the budget orientation to promote R&D and public-private partnership proposed along the administration.

Keywords: *science and technology policies - state capacities - economic development - national innovation system - structural change*

Introducción

Existe en Argentina una vasta trayectoria de investigación sobre políticas de ciencia, tecnología e innovación (PCTI). Estas han sido abordadas desde distintas perspectivas: histórica, a partir del recorrido por las instituciones del sistema científico y tecnológico nacional y los debates sobre la gestión de la ciencia y la tecnología en el país (Hurtado, 2010; Alborno y Gordon, 2011; Feld, 2011; Aristimuño y Aguiar, 2015; Unzué y Emiliozzi, 2017); sistémica, teniendo en cuenta la relación del complejo científico-tecnológico con las políticas industriales y el desempeño de los distintos sectores económicos (Yoguel y Barletta, 2010; Suárez y Erbes, 2014; Lavarello y Mancini, 2017); presupuestaria –el análisis sobre el impacto local de los programas de financiamiento otorgados por los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (Abeledo, 2000; Angelelli, 2011; Porta et al., 2013; Aguiar et al., 2015)–. También se han producido análisis comparados, tanto a nivel ministerial: ciencia, tecnología, satelital, educación, defensa, implementadas desde distintas carteras nacionales (Carrizo, 2019; Vasen, 2014; Alborno y Gordon, 2011; Gordon, 2017), o a un nivel programático, más específicamente, de los instrumentos de gestión, como por ejemplo las convocatorias a proyectos o los Fondos de la Agencia Nacional para la Promoción Científica y Tecnológica –ANPCyT– (Loray, 2016; Naidorf y Alonso, 2016; Lugones y Suárez, 2006; Martínez Demarco y Pereyra, 2016; Moori, 2017; entre otros y otras).

Otros trabajos han propuesto un análisis en clave sectorial, abordando el impacto de los distintos programas en la innovación tecnológica en las empresas (Peirano, 2011; Barletta, 2013; Mochi, 2017; Lavarello y otros 2020; Gutman y Robert, 2015; Bisang; Vigil y Magri, 2018; Robert y otros, 2019). Por último, también se han publicado estudios regionales, que hicieron foco en la dinámica territorial de los procesos de in-

novación y el desarrollo diferencial entre las diferentes regiones del país (Fernández y Dundas, 2008; Borello y otros, 2016; Niembro, 2015, 2019).

El presente artículo se propone contribuir a la bibliografía mencionada analizando, desde una perspectiva histórico-institucional, las políticas de ciencia, tecnología e innovación adoptadas a partir de la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva en sus inicios (2008-2015) a los fines de reponer cuatro contrapuntos emergentes a lo largo del proceso de implementación de dichas políticas. La propuesta introduce nuevas claves de interpretación partiendo del interés por el desarrollo económico y el rol de las PCTI para su consecución, mediante la transformación en la estructura productiva del país (Cimoli et al., 2017).

La PCTI contribuye a diversificar la estructura productiva a través de la creación de capacidades científico-tecnológicas y su incorporación a los procesos productivos. Los cambios político-institucionales inciden tanto en la creación como en la destrucción de las capacidades tecnológicas, y por lo tanto, condicionan el nivel de complejidad de las actividades productivas (Katz, 2012). Así, el impulso a nuevos sectores económicos con alto contenido tecnológico generan un aumento en la productividad y una mayor demanda de empleo calificado, incrementando el nivel de ingresos y modificando el perfil del mercado de trabajo, la distribución y la estructura social (Pinto, 1970; Porta y Lugones, 2011). En síntesis, se puede afirmar que existe un vínculo entre el avance científico-tecnológico y el desarrollo económico y social en la medida en que el Estado pueda generar formas de articulación y gobernanza que redireccionen los flujos de conocimiento y de financiamiento para promover la innovación tecnológica en los distintos sectores y regiones (Gerschenkron, 1962).

Desde la perspectiva propuesta, las políticas públicas serán comprendidas como el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención estatal frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1995). La puesta en marcha de las políticas desencadena cambios intraburocráticos que se caracterizan por su conflictividad (Meny y Thoenig, 1992). Por consiguiente, el análisis de la implementación de las políticas permite reflejar la complejidad y la riqueza de los matices en las mismas (Subirats y otros, 2008).

La jerarquización del área de ciencia, tecnología e innovación a partir de la creación del MINCyT fue un punto de inflexión porque constituyó una novedad frente a la histórica debilidad política e institucional del complejo científico-tecnológico nacional (Hurtado, 2010). En este marco, se argumenta que la experiencia del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva evidenció un proceso de aprendizaje institucional (Hurtado, 2019) durante el cual han surgido numerosos debates. El trabajo estudia cuatro contrapuntos de las políticas de CTI, dos pertenecientes a la dimensión

organizativa-institucional (nivel meso) y dos correspondientes a la priorización de los instrumentos de políticas (nivel micro) (Sagasti, 1976).

La estrategia metodológica adoptada incluyó un relevamiento normativo y documental que sistematizó el marco regulatorio para el sector de CTI (leyes, decretos, reglamentos resoluciones y otras disposiciones que encuadran las actividades de CTI) y la estructura organizativa del MINCyT y el CONICET y ANPCyT (organigrama funcional), ambos organismos dependientes formalmente del ministerio. Para describir los instrumentos operacionales se realizó un análisis de datos secundarios a partir de la información provista por los Informes de Gestión del MINCyT, ANPCyT y CONICET entre 2008 y 2015 y el documento del Plan Argentina Innovadora (PAI 2020). Finalmente, se analizó el financiamiento de la función de CyT a partir del sitio oficial de la Oficina Nacional de Presupuesto, perteneciente a la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía de la Nación. Este texto presenta parte de los resultados de una investigación más amplia¹ realizada en el marco de una tesis de posgrado para la cual se realizó un conjunto de entrevistas con informantes clave, teniendo en cuenta que

(...) los actores o los tomadores de decisión son quienes están directamente implicados en el diseño y uso de un instrumento de política. El instrumento no actúa por sí mismo, sino que responde a la voluntad de los 'policy makers' y a los objetivos definidos en el marco de la política (Sagasti, 1978: 54)

El trabajo se estructura en tres partes: en la primera, se caracterizará brevemente la dimensión político-institucional, y en la segunda, se presentarán los instrumentos de las PCTI durante 2008 y 2015. En una tercera y última parte, se explicitan cuatro contrapuntos emergentes durante la gestión del MINCyT. Los aspectos a destacar no son exhaustivos, pero sí representan puntos relevantes y estructurantes de la trayectoria y orientación de las PCTI en el período.

I. Breve caracterización de la estructura organizacional y marco normativo-institucional del MINCyT en sus inicios

Las responsabilidades del Estado Nacional respecto a las políticas de CTI se enmarcaron en la Ley N°25.467, de Ciencia, Tecnología e Innovación, sancionada en 2001. Dicha ley estructuró el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI), constituido por instituciones muy diversas entre sí: el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica (ANPCyT), hasta diferentes organismos científico-tecnológicos de asesoramiento, ejecución y evaluación como INTA, INTI y las Universidades Nacionales, entre otros² (RICyT, 2016).

La Ley N°25.467 asignó a la Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación Productiva (SECyT) la función de generar las condiciones para la producción de los conocimientos científicos y tecnológicos, financiar sustancialmente y orientar la actividad científica, establecer áreas prioritarias y estratégicas para el desarrollo integral del país, promover la formación y empleo de los científicos y tecnólogos, establecer el Plan Nacional de CTI y fomentar la radicación de personal de excelencia en el país. En diciembre de 2007 se le asignó rango ministerial a la SECyT (Ley de Ministerios N°26.338) y el MINCyT pasó a centralizar las funciones de CTI a nivel nacional.

Otra norma basal es la Ley N°23.877 de Promoción y Fomento de la Innovación Tecnológica sancionada en 1990. Esta ley instauró mecanismos financieros, como créditos fiscales y aportes no reembolsables -ANR- (subsidios) para promover la participación de las empresas -prioritariamente PyMES- en proyectos de innovación tecnológica. Estos se financian mediante la creación de dos fondos: el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica (FONCYT). Conjuntamente, la norma estableció la posibilidad de crear Unidades de Vinculación Tecnológica (UVT) con la finalidad de impulsar la gestión de proyectos asociativos entre instituciones públicas y privadas.

Asimismo, como se desprende del Cuadro N°1, otras normas enmarcan las acciones de CTI a nivel nacional, casi todas ellas anteriores a la creación del MINCyT.

Cuadro 1. Síntesis de la normativa nacional de CTI

Leyes	Decretos
Ley 23.877 (28/09/1990): promoción y fomento de la innovación tecnológica.	Decreto Ley 10936/50 (31/05/1950): creación de la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA).
Ley 25.036 (11/11/1998): modificación de artículos del régimen legal de la propiedad intelectual. Ley 11.723 de 1933.	Decreto Ley 1291/58 (05/02/1958): creación del CONICET.
Ley 25.467 (29/09/2001): ley de Ciencia, Tecnología e Innovación	Decreto 508/92 (26/03/1992): reglamentación de la Ley 23.877. Con algunas modificaciones en Decreto 1331/96.
Ley 25.613 (31/07/2002): régimen de Importaciones para Insumos destinados a Investigaciones Científico - Tecnológicas.	Decreto 1661/96 (27/12/1996): reorganización del CONICET.
Ley 25.922 (09/09/2004): promoción de la Industria del Software.	Decreto 1660/96 (12/12/1996): creación de la ANPCyT.
Ley 26.270 (27/07/2007): promoción del Desarrollo y Producción de la Biotecnología Moderna.	Decreto 1273/1996: creación, composición y funciones del Gabinete Científico Tecnológico.
Ley 26.421 (14/11/2008): establecimiento del Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAÍCES), como política de Estado.	Decreto 1113/1997: creación del Consejo Federal de Ciencia y Tecnología (COFECYT).
	Decreto 443/2004: creación del SICyTAR
	Decreto 1594/2004: reglamentación de la Ley de Promoción de la Industria del Software (Ley N°25.922).
	Decreto 380/2005 (27/04/2005): creación de la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN).
	Decreto 678/2009: creación de la Fundación Dr. Manuel Sadosky.
	Decreto 257/2009 (07/04/2009): reglamentación de la Ley N° 25.467.

Fuente: Elaboración propia en base a RICyT e INFOLEG.

Cabe poner particular atención en las tres normas que fueron sancionadas en el período analizado (2008 y 2015):

1. La Ley N°26.421 del 14/11/2008 que estableció el Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (RAÍCES) como política de Estado;

2. El Decreto N°678/2009 que creó la Fundación Dr. Manuel Sadosky, iniciativa que se enmarca en la promoción de las TICs en asociación a las principales cámaras empresariales del sector del software: CESSI (Cámara de Empresas de Software y Servicios Informáticos) y CICOMRA (Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina).

3. El Decreto N°257/2009, reglamentario de la Ley N°25.467 dispuso la creación del Programa de Evaluación Institucional (PEI); la distinción Investigador de la Nación Argentina y la aprobación de la participación (minoritaria) de los organismos e instituciones del SNCTI en el capital de sociedades anónimas, mercantiles o empresas conjuntas o de empresas de base tecnológica.

La estructura organizativa del ministerio fue diseñada para cumplir con las funciones de planificación, promoción y coordinación de la política de ciencia y tecnología en Argentina. La gestión se centró en dos secretarías concebidas con una lógica transversal: la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica (SACT) y la Secretaría de Planeamiento y Políticas de CTI.

“No quisimos dividir entre ciencia y empresa, como la estructura de Agencia (FONCyT, FONTAR), sino hacer algo más transversal, más conectado, por eso se creó la Secretaría de Articulación Científico-Tecnológica, que se dedicaba más a la articulación de las instituciones de CyT que dependen de ministerios diferentes y la Secretaría de Planeamiento y Políticas, con el rol de diseñar instrumentos de financiamiento y del plan nacional” (Entrevista con funcionaria clave).

En la órbita del MINCyT se emplazaron organismos ejecutores como el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT). También dependían del Ministerio: la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN), la Fundación Dr. Manuel Sadosky y el Banco Nacional de Datos Genéticos, que migró al MINCyT desde el Hospital Durand en 2015. Además, dentro del MINCyT funcionaban el Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC), el Consejo Federal de Ciencia, Tecnología e Innovación (COFECyT) y el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT).

II. Los instrumentos de PCTI implementados durante 2008 y 2015

Los instrumentos de políticas científicas y tecnológicas son aquellos

“(…) que transforman las políticas en metas concretas, son los que asignan recursos ‘económicos, financieros, físicos y humanos’ para lograr una determinada finalidad” (Emiliozzi et al, 2009: 58).

Estos pueden tener efectos en las actividades científicas y tecnológicas mediante su incidencia en la oferta, en la demanda o en el entrelazamiento de conocimiento. Emiliozzi et al. (2009) distinguieron cinco grupos de instrumentos a partir de sus objetivos: 1) Generación de nuevo conocimiento básico y aplicado, 2) Generación de nuevos productos y servicios de alto valor agregado, 3) Formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación, 4) Desarrollo de áreas tecnológicas estratégicas para el país, 5) Generación de redes de articulación que estimulen el funcionamiento de un Sistema Nacional de Innovación (SNI).

1. Los instrumentos que inciden en la oferta de conocimiento son aquellos que se proponen la “Generación de nuevo conocimiento básico y aplicado” y “Formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovación”, que incluyen la creación o aplicación de conocimiento CyT, la oferta de servicios de consultoría en CyT (asistencia técnica) y la oferta de personal especializado en el manejo de actividades de CyT.

2. Los instrumentos que orientan la demanda de conocimiento son aquellos que refieren a las actividades relacionadas con la absorción de tecnología por parte de las empresas. Sus objetivos son la “Generación de nuevos productos y servicios de alto valor agregado” y el “Desarrollo de áreas tecnológicas estratégicas para el país”. Las unidades productivas generan demanda de conocimiento necesario para crear productos y procesos; o el conocimiento técnico (propiedad intelectual registrada).

3. Los instrumentos de entrelazamiento remiten a las instituciones y mecanismos que median y vinculan la oferta y demanda de conocimiento, son aquellos que buscan la “Generación de redes de articulación que estimulen el funcionamiento de un SNI”. Estos generan la circulación del flujo de conocimiento científico y tecnológico entre productores y consumidores y pueden ser servicios de consultoría, ingeniería, regulación de importaciones tecnológicas, información y servicios de extensión (Sagasti, 1978:51).

Cuadro 2. Clasificación de los instrumentos operacionales del MINCyT entre 2008 y 2015 según objetivos y enfoque

Enfoque	Objetivos	Instrumentos
En la oferta	Generación de nuevo conocimiento básico y aplicado.	FONCyT (Proyectos de Innovación Científica Tecnológica (PICT), Proyectos orientados (PICTO), Proyectos de Investigación y Desarrollo (PID), Desarrollo de Recursos Humanos (PRH), Reuniones Científicas, Modernización de Equipamiento (PME), Proyectos de Adecuación y/o Mejora de Infraestructura (PRAMIN), Programa de Áreas de Vacancia. Proyectos de investigación del CONICET: Proyectos de Investigación Plurianual (PIP), Proyectos de Investigación Orientada (PIO) y Proyectos Unidad Ejecutora (PUE). Carrera de Investigador Científico (CIC-CONICET) Programa Federal de Infraestructura (PFI) COFECyT (Proyectos Federales de Innovación Productiva, Proyectos para eslabonamientos productivos (ESPRO), Apoyo Tecnológico al sector Turismo (ASETUR), Desarrollo Tecnológico Municipal-DETEM) Proyectos de Tecnologías para la inclusión Social (PROCODAS - MINCyT) Becas de doctorado y posdoctorado (CONCET) Becas financiadas por empresas (RRHH-AC del FONTAR) Movilidad internacional de becarios/as e investigadores/as Programa RAICES Programas de educación no formal en CyT: Programa nacional de Popularización de la CyT.
	Formación de recursos humanos en ciencia, tecnología e innovació.	
En la demanda	Generación de nuevos productos y servicios de alto valor agregado	FONTAR (Aportes No reembolsables, Aportes Reembolsables para la Prestación y Consolidación de Servicios Tecnológicos (ARSET), Créditos a Empresas (CAE), Consejerías, Centros Tecnológicos (CEN-TEC), Créditos para mejora de la Competitividad (CRE+CO), Financiamiento de proyectos de fortalecimiento de las capacidades para la prestación de Servicios Tecnológicos (FINSET), Fortalecimiento de la Innovación Tecnológica Proyectos de Desarrollo de Proveedores (FIT PDP) y de Aglomerados Productivos (FIT AP), Proyectos Integrados de Aglomerados Productivos (PITEC), Plataforma de Servicios Tecnológicos en Parques Industriales (PI-SET)
	Desarrollo de áreas tecnológicas estratégicas para el país	FONSOFT (Aportes No Reembolsables ANR-, Emprendedores, Becas, Crédito Exporta (CE), Aportes No Reembolsables Internacional (ANR INTy Aporte No Reembolsable Capacitación) Programa de Áreas Estratégicas (FONCyT) Fundación Sadosky Fundación Argentina de Nanotecnología Programa Bioeconomía Argentina. FONARSEC (Empresas de Base Tecnológica y Fondos de Innovación Tecnológica Regional)
En el entrelazamiento	Generación de redes de articulación que estimulen el funcionamiento de un SIN	Plan de Fortalecimiento de Oficinas de Vinculación y Transferencia Tecnológica Programa RAÍCES Secretaría de Articulación (SICyTAR, Consejo Interinstitucional de CyT, Sistemas Nacionales de Grandes Instrumentos y Bases de Datos, INNOVARED) Gabinete Científico Tecnológico (GACTEC) FONARSEC (Fondo de Innovación Tecnológica Sectorial, Fondos Sectoriales de Alta Tecnología, Gerentes Tecnológicos y Empresas de Base Tecnológica EMPRETECNO FFP) BET (Boletines de Prospectiva y vigilancia tecnológica)

Fuente: Elaboración propia en base a Sagasti y Araoz (1975), Emiliozzi et al. (2009)

Se observa en el Cuadro N°2 que los instrumentos ejecutados por el MINCyT entre 2008 y 2015 incidieron sobre la oferta, demanda y entrelazamiento del conocimiento. Se ejecutaron acciones de fortalecimiento y desarrollo institucional del SNCTI,

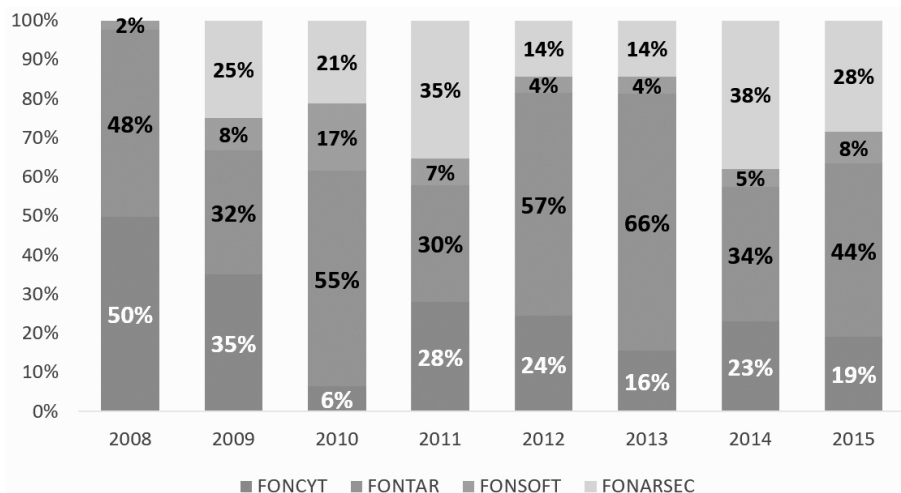
programas que tuvieron el fin de reconstruir la oferta de conocimiento científico y tecnológico. Entre estos se encuentran por ejemplo el Plan Federal de Infraestructura –que incluyó la edificación del Polo Científico y Tecnológico y 120 mil metros cuadrados en centros y laboratorios– y el financiamiento de proyectos de investigación del CONICET y la ANPCyT. En el marco de la formación de recursos humanos se ampliaron las convocatorias para el financiamiento de becas de doctorado, postdoctorado y el ingreso a la Carrera del Investigador del CONICET.

El MINCyT también impulsó la oferta de conocimiento a partir del financiamiento de la movilidad de investigadores y mediante las líneas ejecutadas por el COFECyT para la federalización de la ciencia y la tecnología. Los programas de divulgación y popularización de la CyT, que integraron acciones de educación no formal en CyT, acompañaron la oferta de conocimiento mediante la difusión y promoción de las actividades de investigación y desarrollo en el país.

El CONICET creció fuertemente durante el período, en cantidad de becas, investigadores e investigadoras de carrera y metros cuadrados construidos. Como resultado, el financiamiento de la oferta de conocimiento impactó en la cantidad de publicaciones en revistas internacionales. Según la base de datos *Web of science*, en el decenio 2001–2011 se publicaron 72.637 trabajos científicos en los que al menos uno de sus autores tiene dirección institucional en la Argentina. Esta cifra duplica al número de trabajos con iguales características del período 1990–2000 y triplica al de 1979–1989. (MINCyT, 2015: 66).

Desde el lado de la demanda, la ANPCyT fue protagonista en la inversión orientada a la generación de nuevos productos y servicios de alto valor agregado y el desarrollo de áreas tecnológicas estratégicas para el país. Fundamentalmente el Fondo Tecnológico Argentino (FONTAR) y el Fondo Fiduciario orientado al Software (FONSOFT) cumplieron el rol de financiar a las empresas para la creación de nuevos productos y para la innovación en los procesos productivos. El FONTAR adjudicó, en promedio, el 46% de los montos que la Agencia otorgó durante el período (Gráfico N°1).

Gráfico 1. Participación de los Fondos en los montos adjudicados entre 2008 y 2015 (en%)



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados en el Informe de Gestión ANPCyT, 2015 e IPC Provincias.

Las distintas líneas del FONTAR otorgaron créditos para financiar proyectos de innovación (Créditos a Empresas - CAE, Crédito Fiscal Modernización Tecnológica (CF MT), Crédito para mejora de la Competitividad (CRE+CO, Financiamiento de proyectos de fortalecimiento de las capacidades para la prestación de Servicios Tecnológicos (FIN SET); por otro lado, dieron subsidios (aportes no reembolsables-ANR) con distintos propósitos: la creación de laboratorios en las empresas (ANR - I+D), la promoción del patentamiento (ANR Patentes), el financiamiento de proyectos basados en tecnologías de propósito general -TPGs- (ANR TEC), la mejora del equipamiento y la infraestructura en las empresas (Aportes Reembolsables para la Prestación y Consolidación de Servicios Tecnológicos - ARSET), la solicitud de asistencia técnica a través de consejerías individuales y grupales (ANR CT-I y CT-G), entre otros.

La tendencia en la gestión fue la reorientación de los instrumentos existentes hacia una mayor focalización y articulación público-privada. Para eso el Plan Argentina Innovadora 2020 identificó Núcleos Socio Productivos Estratégicos (NSPE) a partir del entrecruzamiento de sectores -Agroindustria, Ambiente y desarrollo sustentable, Desarrollo social, Energía, Industria y Salud- y las oportunidades promovidas por las tecnologías de propósito general: Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), Biotecnología y Nanotecnología. Para potenciar la asociación público-privada se privilegiaron instrumentos de entrelazamiento, aquellos que buscaban la generación de redes de articulación que estimulen el funcionamiento de un Sistema Nacional de Innovación. Estos tenían como finalidad el apoyo a la innovación para mejorar la com-

petitividad empresarial: la articulación entre oferta y demanda de conocimiento, fondos temáticos específicos, sectoriales, aplicados local o regionalmente.

Como resultado se observó una sofisticación de las políticas verticales que evolucionaron hacia esquemas orientados, con la creación del Fondo Argentino Sectorial (FONARSEC) (Martínez Demarco y Pereyra, 2016). Este instrumento se consolidó a partir los Fondos Sectoriales de Alta Tecnología (FSAT) que promovían la incorporación de tecnologías transversales en los procesos de producción de bienes y servicios, a través de la creación de Consorcios Público Privados (CPP) y, por otro lado, con los Fondos de Innovación Tecnológica Sectorial (FITS) que dieron el salto a la política vertical, con la selección de cinco sectores: Agroindustria, Energía, Salud, Desarrollo Social, y Ambiente y Cambio Climático (Lavarello y Mancini, 2017). La cartera de proyectos financiados fue costeada por los créditos de organismos como el BID y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), entidad perteneciente al Banco Mundial. En paralelo a la ejecución del Programa de Modernización Tecnológica III (BID) -2006 a 2010-, se gestionó un acuerdo con el BIRF por U\$S 150 millones. La implementación de los Fondos Sectoriales no hubiera sido posible sin este crédito ya que el Programa de Innovación Tecnológica en Sectores Productivos y Sociales incluye la inversión para la mayoría de los componentes del FONARSEC (Loray, 2016). La vinculación con un nuevo organismo internacional permitió la incorporación del instrumento más innovador de la gestión. Luego de sucesivas conversaciones con el BID entre 2008 y 2009, en 2010 se acordó la Línea de Crédito Condicional para Proyectos de Inversión (CCLIP) para el cual se otorgaron U\$S 775 millones (MINCyT, 2008). De acuerdo a Lengyel, a estas dos dimensiones -sector socioeconómico de los FITS y tecnología de propósito general de los FSAT-, la elaboración del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (PNCTIP), conocido como Plan Argentina Innovadora 2020, le agregó la dimensión territorial y generó el concepto de Núcleo Socio Productivo Estratégico (NSPE)” (Lengyel, et, al, 2014: 3).

Con relación al proceso de planificación cuatrienal establecido en la Ley 25.467, debe decirse que aun estando vigente el Plan Bicentenario (2006-2010), se inició en 2009 la primera fase de planificación estratégica anclada en el diseño de los fondos sectoriales. El PAI2020 contó con dos ciclos de trabajo, al inicial se sumó la fase de programación para el establecimiento de objetivos específicos determinando acciones, metas y los consiguientes instrumentos de implementación. El trabajo involucró aproximadamente 1.500 actores públicos y privados y se llevó a la acción en 2012 a través de un proceso que finalizó en el primer semestre de 2015 (Martínez Demarco y Pereyra, 2016).

Las políticas focalizadas, con lógica asociativa, fueron acompañadas por otros instrumentos para fortalecer y articular el SNCTI. Se destacaron por ejemplo el SICyTAR y el Sistemas Nacionales de Grandes Instrumentos y Bases de Datos, Red del Sistema

Nacional de Redes Avanzadas -INNOVARED-. Merece la atención el Programa Raíces, este había sido relanzado con la gestión de Néstor Kirchner en 2003 (Gordon, 2011) y fue considerado política de Estado en 2008 por medio de la Ley N°26.421. En el período analizado fueron repatriados/as 1245 investigadores/as.

En conclusión, se produjo la expansión de los instrumentos de gestión para el fortalecimiento de la oferta, la selectividad en la demanda y la articulación público-privada. La jerarquización de la política científica y tecnológica nacional se apoyó en las trayectorias previas del CONICET para el financiamiento de la formación y perfeccionamiento del personal del sistema científico y tecnológico, como también en la Agencia para la promoción de las actividades de investigación y la inversión en el sector productivo (Gordon, 2011). La continuidad de la estructura organizativa del Sistema Científico y Tecnológico, como se verá más adelante, consolidó las trayectorias previas de los instrumentos de gestión, con la novedad de los Fondos Sectoriales, que se incorporó para favorecer la innovación desde un enfoque sistémico.

En el apartado III se desarrollarán los diferentes contrapuntos que han emergido durante los ocho años de gestión. Dos de ellos nacen de las diferentes miradas respecto a la estructura organizativa del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación; los últimos refieren a las posiciones divergentes en relación a los instrumentos de gestión considerados deseables para la promoción de las actividades de investigación y desarrollo.

III. Los contrapuntos emergentes en la gestión

Las tensiones identificadas aportan información sobre las capacidades estatales que despliega el sector público a la hora de implementar políticas. El rol del Estado y sus capacidades para la implementación de políticas públicas han sido revalorizados a partir de las experiencias de los países del este asiático (Skocpol, 1985; Amsden, 1989; Evans, 1996; Wade, 1999; Chang, 2008; Dahlman, 2009). En este sentido, las capacidades estatales son una variable explicativa de las modalidades de intervención (cohesionada y articulada) para lograr procesos de cambio estructural (Fernández et al., 2006; García Puente, 2020). Así se pone en evidencia que *“la creación de instituciones resulta y requiere de la ingeniería institucional, pero al mismo tiempo es un emergente del conflicto de intereses e identidades”* (Alonso, 2008).

Los contrapuntos que se desarrollarán corresponden al nivel meso (el marco normativo-institucional, el dispositivo legal y la estructura organizativa del MINCyT -en el marco del Sistema Científico y Tecnológico-) y a nivel micro, el tipo de instrumentos priorizados en la gestión (las líneas de financiamiento, la formación de recursos humanos, el fomento de la ciencia básica y/o aplicada, los procesos de gestión, el desarrollo de

la tecnología o la innovación). El primero tiene que ver con el desenvolvimiento de las relaciones interministeriales y el rol adoptado por el MINCyT como promotor de la ciencia, tecnología e innovación y no como articulador del Sistema Nacional de Innovación. Este aspecto cobra relevancia dada la necesaria consistencia de las políticas de CTI con las políticas macroeconómicas, industriales, educativas, comerciales y de infraestructura a la hora de desencadenar procesos de cambio estructural (Lavarello, 2017). Un segundo contrapunto corresponde a la dinámica intra-jurisdicción resultante del vínculo entre el MINCyT y sus dependencias funcionales, CONICET y ANPCyT.

En tercer y cuarto lugar, se mostrarán contrapuntos del nivel micro. Uno corresponde a la orientación de los instrumentos de políticas en relación al desarrollo tecnológico y a la selección de sectores estratégicos. El último alude a los debates en torno a la formulación de los instrumentos para la generación de redes de articulación: conformación de consorcios público-privados o definición de misiones para la resolución de problemas socioproductivos.

III.1. El contrapunto sobre el rol del MINCyT: promotor de la ciencia y tecnología o articulador del Sistema Nacional de Innovación

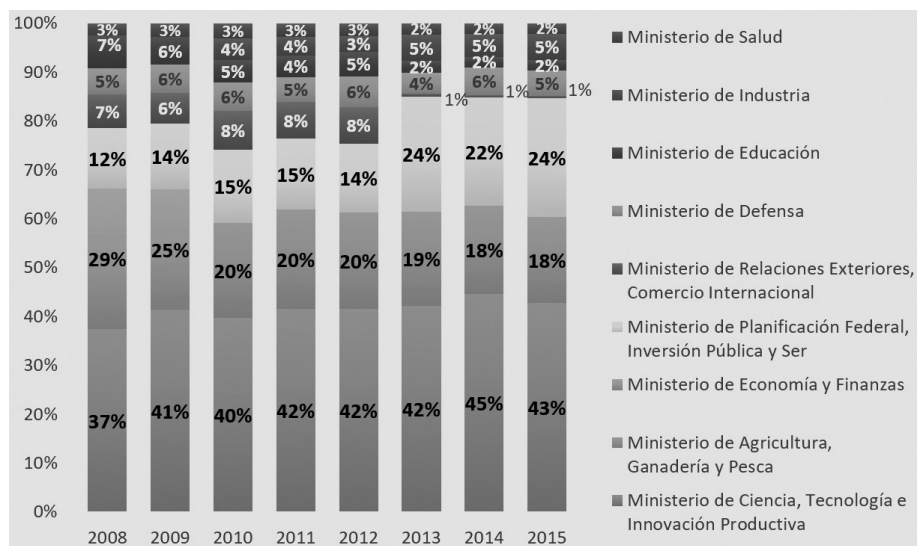
Con la creación del MINCyT surgió un debate respecto a su alcance político-institucional. El punto de vista que primó fue el de jerarquizar el área incluyendo a los organismos ejecutores que ya dependían de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación -SECyT- (CONICET y ANPCyT). La alternativa a dicha decisión consistía en la incorporación de otros organismos descentralizados de CTI que se encontraban bajo la órbita de otros ministerios, por ejemplo INTI, INTA, CONAE, CNEA, entre otros. Tal como surge de las palabras del entonces ministro Baraña, la elección fue mantener la estructura de la SECyT, sin integrar a los restantes organismos de CyT:

La primera decisión era saber si íbamos a incorporar a todos los organismos de CyT en una nueva estructura o si íbamos a mantenerlos bajo sus dependencias respectivas, en industria, en agricultura. Desde afuera y una visión un poquito simplista se pensaba que se podría darles coherencia, pero conociendo la historia, estaba claro que todas estas instituciones tenían una identidad muy arraigada y que su personal estaba muy comprometido con esa identidad institucional. No nos parecía conveniente forzar una situación que iba a ser artificial y que a la larga iba a llevar que estuviéramos discutiendo los escalafones relativos a cada institución sin poder encarar efectos concretos (Baraña, 2014).³

A partir de las entrevistas, se pudo observar que existieron distintas posiciones respecto al rol del MINCYT. Un rol que podríamos llamar “promotor de la ciencia, y tecnología” y otro “articulador de un Sistema Nacional de Innovación -SIN-”. El primero, que primó, fue el de implicó la consolidación de un organismo chico, con débil articulación interministerial. El segundo, suponía que el organismo pudiera erigirse como el conductor de la política científica y tecnológica en el marco de una estrategia más amplia de desarrollo nacional.

En términos presupuestarios, a lo largo del período analizado, el MINCYT tuvo un peso preponderante en el financiamiento, pasó del 37% de la ejecución presupuestaria en 2008 al 43% en 2015 en términos reales. En segundo término, el Ministerio de Planificación aumentó considerablemente su participación en la función CyT, del 12% al 24% en 2015, porque sumó bajo su órbita a la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE) en 2012.⁴

Gráfico 2. Evolución de la participación en el presupuesto real ejecutado de la función CyT según jurisdicción (2008-2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por la Oficina Nacional de Presupuesto, Secretaría de Hacienda. Ministerio de Economía y el IPC provincias.

A pesar de contar con la mayor porción de recursos ejecutados de la función de CyT, el MINCyT no se comportó como el articulador del Sistema Nacional de Innovación. La desarticulación de las políticas fue el resultado de la convivencia de organismos con niveles de dependencia ministerial distintos, que competían y no colaboraban entre sí:

Una mirada más aguda puede dar cuenta de un accionar segmentado de instrumentos. Se trataría de un abanico desarticulado de instrumentos orientados a diferentes áreas sin una mayor articulación entre los organismos. En este sentido, también se pone de manifiesto el incumplimiento del GACTEC (Gabinete Científico y Tecnológico) como instancia creada a los efectos de evitar la superposición y facilitar la coordinación de las acciones de los distintos entes públicos (Emiliozzi et al., 2008: 40).

Uno de los organismos clave para la coordinación política a nivel interministerial era el Gabinete Científico y Tecnológico, que contó con el financiamiento únicamente en 2009 por una suma de \$470.628.-⁵

“El GACTEC no se reúne y quizás existe cierto fetichismo del rango ministerial de la ciencia y tecnología, el cual esté conspirando contra una mejor coordinación del amplio sistema de incentivos (Rivas y Rovira, 2014:72).

Asimismo, el Plan Argentina Innovadora 2020 no incluyó acciones de planificación y financiamiento para orientar los instrumentos y programas pertenecientes a los otros organismos científicos y tecnológicos, como la CONAE, el INTI, las Universidades Nacionales, etc., que fueron orientados por otros Planes ministeriales: el Plan Estratégico Industrial 2020 del Ministerio de Industria, el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial 2010-2020 del Ministerio de Agricultura, el Plan Estratégico Territorial del Ministerio del Interior o el Plan Nuclear del MINPLAN (Carrizo, 2019).

En síntesis, primó un encapsulamiento del Ministerio (Hurtado, 2019) como *promotor de la CTI* que afirmó una baja capacidad de orientación estratégica al sistema. Más allá de la descoordinación a nivel político, el Consejo Interinstitucional de Ciencia y Tecnología (CICyT) cobró un rol relevante para la articulación a nivel sectorial. De acuerdo al MINCyt (2011:44)

Con la creación del Ministerio, el CICyT cobró un fuerte impulso y afirmó su rol como agente propositivo para generar iniciativas destinadas a la optimización de la

utilización de recursos existentes, la cooperación entre los agentes del sistema y la coordinación de políticas y acciones a fines de aumentar la eficacia y el desempeño sistémico.

La ausencia de coordinación con otros Ministerios como por ejemplo Economía, Educación, Industria y Planificación fue explicitada por funcionarios/as de primera línea:

La coordinación que había era: nosotros participamos en sus mesas y ellos en las nuestras. Había un diálogo, pero no puedo decir que eso haya sido una verdadera coordinación, quizás todavía no era tan prioritaria porque todavía estábamos armando el PAI 2020, tampoco sabíamos si iban a funcionar los consorcios público-privados, que eran las pruebas piloto para el desarrollo científico y tecnológico (Entrevista con funcionaria clave).

Esto permite concluir que no existió un organismo coordinador de la política orientada al cambio estructural que pudiera alinear los instrumentos en función de objetivos y metas compartidas (Lavarello y Sarabia, 2015). Este aspecto cobra centralidad en el marco de la “tercera ola” de ideas sobre el Estado y el desarrollo (Mazzucato, 2013), surgida a partir de la experiencia de los países del sudeste asiático que evidenciaron la puesta en marcha de políticas con coherencia y cohesión en el accionar de las agencias públicas, pero también de la coordinación que evite la fragmentación de la acción estatal (Evans, 1997), también sintetizado en la noción de capacidad nodal (Chibber, 2002).

III.2 Las relaciones intra-jurisdicción: ¿Cooperación o competencia entre el MINCyT y sus organismos descentralizados?

La dimensión meso se caracterizó por tres aspectos: la continuidad del marco legal, por la centralidad de los organismos ejecutores (CONICET y ANPCyT) y por el predominio del rol del MINCyT como promotor de las actividades científicas y tecnológicas. La continuidad se cristalizó en la ausencia de nueva normativa para el sector. Todo el entramado institucional se apoyó en la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación de 2001. El Plan Argentina Innovadora 2020 indicó que la renovación de la normativa era una tarea pendiente:

“Formular un nuevo marco normativo nacional para el encuadre del Sistema Nacional y la promoción de la ciencia y tecnología en sintonía con los criterios organizacionales, modalidades de intervención y orientaciones de políticas actuales” (MINCyT, 2012: 75).

No obstante, no se llevaron a cabo iniciativas en ese sentido más que la sanción de tres normas mencionadas en el apartado N° I.

Con relación a la estructura organizativa, el MINCyT incluyó únicamente bajo su órbita al CONICET y ANPCyT, desvinculada de la política universitaria, la industrial, tecnológica, educativa y económica. Como consecuencia de la continuidad en la estructura organizativa,

“El Ministerio terminó siendo un ministerio para el crecimiento del CONICET y la ANPCyT” (Fragmento de entrevista con informante clave).

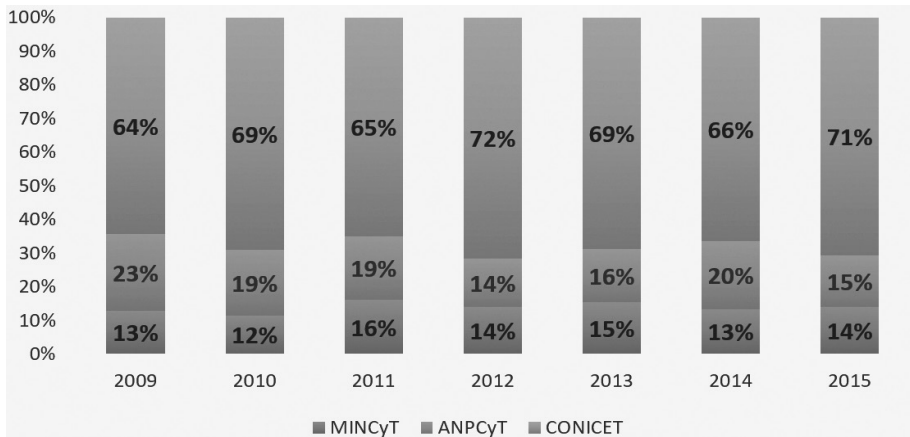
Señala Gordon al respecto:

La novedad más relevante fue el impulso al CONICET, tanto a partir del financiamiento como de su fortalecimiento institucional, permitiendo a este Consejo convertirse en uno de los pilares del crecimiento de los investigadores. La ANPCyT, por su parte, también aumentó en volumen e instrumentos, a partir de la continuidad del financiamiento del BID y a través del PMT. (Gordon, 2011: 340)

Los recursos ejecutados por el CONICET son indicadores de su centralidad durante la gestión. El Consejo es el organismo científico y tecnológico más antiguo e importante del país, tanto por la profesionalización como por la creciente institucionalización de la investigación científica (Feld, 2010). Su creación fue producto de la oleada de Consejos Nacionales fundados bajo la influencia de los modelos lineales de innovación enfocados en la oferta. Estos eran impulsados por los organismos internacionales que promovían la creación de conocimiento con una fuerte presencia del sector público (Bell, 1995; Albornoz y Gordon 2011). El CONICET contó históricamente con una gran autonomía a raíz de ser la primera institución científica argentina y también contó con una impronta muy fuerte de investigación científica.

Como se desprende del Gráfico N°3, el CONICET ejecutó en promedio el 68% de los recursos financieros del Tesoro Nacional otorgados al MINCyT entre 2008 y 2015. Esta ejecución presupuestaria refleja la baja capacidad del MINCyT para orientar la política de investigación, por tener una gran asimetría respecto al CONICET (Gordon 2011).

Gráfico N3. Evolución de la participación en el presupuesto ejecutado de MINCyT, ANPCyT y CONICET (2009 y 2015)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Presupuesto Nacional 2009 publicado por la Oficina Nacional de Presupuesto de la Secretaría de Hacienda, MECON.

Por otra parte, la relación del MINCyT con la ANPCyT fue distinta, de mayor articulación, ya que la Agencia era un organismo desconcentrado sin autarquía funcional.⁶ Desde su creación en 1996, la Agencia ejecutó instrumentos orientados hacia las necesidades de la demanda de I+D por parte de las empresas (Yarza, 2004; Mallo, 2011; Gordon, 2011; Lugones et al., 2013). Como planteó Albornoz (2007), se creó para “separar las funciones de promoción y ejecución de las actividades científicas y tecnológicas, a través de la concentración en un organismo de los distintos instrumentos promocionales y de financiación que se encontraban dispersos en distintas jurisdicciones”.

La creación tuvo lugar en 1993 en el marco del Programa de Modernización Tecnológica (PMT) en acuerdo con el BID, que tuvo un aceptado vínculo con la ANPCyT desde sus inicios y así, un papel significativo en su influencia sobre la formulación de las PCTI en el país (Gordon 2017). Por ello, la lógica de intervención se orientó al sector empresarial “con preeminencia de políticas horizontales y un relativo desplazamiento de las políticas de carácter sectorial que habían prevalecido en el marco del Estado ‘productor’ y del modelo de industrialización por sustitución de importaciones” (Porta y Lugones, 2011: 9).

Esta perspectiva fue acompañada desde el MINCyT, que articuló continuamente con ANPCyT. Los principales conductores del MINCyT entre 2008 y 2015, Lino Barañao y Ruth Ladenheim, estuvieron al frente de la ANPCyT durante 2003 y 2007, y mantuvieron una gran centralización de la toma de decisiones de ambos organismos, sobre todo en relación a la inversión de proyectos pertenecientes a los distintos instrumentos.

La Agencia demostró una importante capacidad de gestión a la hora de alcanzar la ejecución de 56 líneas de financiamiento durante el período (MINCyT, 2015).

En otras palabras, el financiamiento internacional que recibió ANPCyT le ha brindado la posibilidad de continuar la implementación de las políticas en tiempos de crisis o de reducción presupuestaria; sin embargo, se cuestiona que no haya tenido el acompañamiento de fondos del tesoro en momentos de fortalecimiento del SNCTI (Gordon, 2011). Si se comparan –en términos reales– los montos adjudicados por ANPCyT en base a sus Informes de Gestión los niveles de ejecución de 2015 no superan los de 2008, mientras que, como contracara, la ejecución de fondos por parte del CONICET creció en un 41%.⁷

En síntesis, la relación del MINCyT con el CONICET fue distinta a la que mantuvo con la Agencia. La expansión del sistema científico y tecnológico generó un importante impulso en el CONICET a partir del incremento de becas e ingresos a Carrera de Investigador Científico (CIC), y una multiplicación de las líneas de financiamiento de la Agencia. Este contrapunto toma relevancia por el histórico debate acerca de la orientación de las actividades científicas y tecnológicas en Argentina y América Latina. Por ello, se argumenta que la dinámica institucional se vinculó estrechamente con el tipo de instrumentos de gestión priorizados. Tal como lo resumen Emiliozzi y colaboradores,

“(...) no se ha logrado articular fuertes vínculos entre sistema económico y social y el sistema científico-técnico. Las razones de ello pueden rastrearse en la propia historia del sector de este grupo de países, en los que la política científica y tecnológica ha transcurrido más próxima a la perspectiva y los intereses de la investigación académica que a la demanda del sector productivo” (Emiliozzi et al., 2008: 39).

III.3. Orientación de los instrumentos: desarrollo de tecnologías de frontera vs. desarrollo de frontera local en sectores industriales estratégicos

A nivel micro, la estrategia adoptada por el MINCyT fue la promoción de tecnologías transversales de propósito general (TPG) –Nano, Bio y TICs– que serían combinadas con distintos sectores considerados estratégicos a fin de generar proyectos de alto impacto. Las TPGs fueron propuestas desde el inicio de la gestión, tal como surge de palabras del Ministro Barañao en el documento “Hechos de Ciencia”:

El otro desafío era cómo financiar proyectos sin haber tenido tiempo de comenzar a desarrollar actividades de planificación. Lo resolvimos partiendo de un esquema muy

*simple, una estructura básica que dibujé en una hoja de papel: una matriz que agrupa, por un lado, a las tres tecnologías de uso múltiple, que son la Biotecnología, la Nanotecnología y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). En todas esas ramas existían antecedentes en el país, tanto desde el punto de vista de la investigación básica como desde un sector privado pujante capaz de asimilar estos desarrollos. Pero había que aplicarlas, y fue para ello que definimos cinco áreas de problemas y oportunidades: la salud; la industria, con énfasis en agroindustria; la energía, con énfasis en energía renovable; todo lo relativo al desarrollo social; y los temas ambientales. **Estas son las prioridades que tienen hoy muchos países desarrollados y que consideramos que eran totalmente aplicables a la Argentina** (MINCyT, 2015: 14, el resaltado es propio).*

Luego, se solicitó una consultoría a fin de realizar un estudio que identificara las oportunidades y las restricciones de las distintas actividades económicas y las tecnologías seleccionadas a partir de tres factores: la posibilidad de producir bienes industriales, la participación del sector privado y los obstáculos para llevar a cabo dichos proyectos por carencia de recursos humanos calificados, equipamiento o infraestructura. Las consultoras que ganaron el concurso convocado por la Agencia en 2009 fueron MVAS Macroeconomía Consultora S.A. y Juan Sommer & Asociados (Lengyel, 2014).

Esta selección de tecnologías transversales suscitó algunas controversias. De las entrevistas surgió que las TPGs no podrían cumplir su función en economías con alta heterogeneidad estructural. Las tecnologías elegidas no lograrían transformaciones en la matriz productiva porque ni se difundirán de manera homogénea a través de los diferentes sectores productivos:

No funcionan como una TPG, porque no se integran de esa manera a una economía como la nuestra. Para que funcione como TPG, se necesita una matriz productiva o una economía lo suficientemente diversificada y compleja para que tu TPG funcione y pueda ser definida de esa manera. En un país en desarrollo no sucede, por lo cual, definir que la política se estructura en TPG es el primer gran error del Plan 2020 (Entrevista con funcionario clave).

Esta declaración remite a un debate de la literatura sobre el rol de la tecnología (Sábato, 1997). La variable tecnológica sigue ocupando un lugar fundamental en su relación con los sectores productivos a la hora de traccionar procesos de innovación. La visión del Ministerio, apoyada en el enfoque de los Sistemas Nacionales, soslayó la asimetría centro-periferia y adoptó una estrategia acorde a la desarrollada en los países centrales con la elección de tecnologías de punta, sin concreto acoplamiento con las actividades industriales. Así se obviaron las reflexiones sobre el desarrollo tecnológico e industrial en contexto de la división internacional del trabajo que sitúa a los países latinoamericanos como consumidores y no como productores de tecnología (Sábato, 1969).

En otras palabras, se formularon las políticas partiendo de la existencia de un SNI que brindaba las posibilidades de promover la innovación en la producción industrial y de competir en igualdad de condiciones en materia de biotecnología, nanotecnología y TICs con los países centrales con el fin de acortar la brecha tecnológica. En palabras de Carrizo (2019:31) “(...) la política de CTI focalizada definida por el MINCyT se centró en sectores y Tecnologías de Propósito General (TPGs), que no son estratégicos para el desarrollo industrial y socioeconómico argentino, y se fundamentó en concepciones universalistas que promueven “acortar de la brecha” con los países centrales o posicionarse en la “frontera” del conocimiento mundial”.

En términos teóricos, la pregunta que subyace a esta controversia es cuál es la relación entre especialización productiva y el desarrollo tecnológico (Holland y Porcile, 2005), es decir, cómo la estructura productiva está asociada al crecimiento económico y cómo pueden impactar las oportunidades de innovación. Por ello, para los países latinoamericanos, cómo se diagrama la focalización resulta ser un desafío central, es decir, analizar qué sectores productivos pueden traccionar los procesos de desarrollo económico generando efectos colusivos (Reinert, 2002): sectores productivos que incorporen alta tecnología y que optimicen la situación del empleo, aquellos intensivos en ingeniería, difusores de conocimiento o sectores basados en ciencia (Pavitt, 1984; Katz y Stumpo; 2001; Cimoli et al., 2005). En síntesis, un punto fundamental para la bibliografía especializada es que no todos los sectores productivos tienen el mismo desempeño tecnológico condicionando la posibilidad del país de avanzar en el desarrollo, allí es que la adopción de tecnologías transversales fue criticada por no promover a la diversificación de la estructura productiva.

III.4. Consorcios público-privados vs. políticas orientadas por misiones

Las PCTI del MINCyT se apoyaron explícitamente en los Sistemas Nacionales de Innovación (PAI 2020, 2012) y tendieron hacia la focalización de los instrumentos con fondos temáticos específicos de investigación que tuvieron las siguientes características: su orientación por sectores o por regiones, la creación de consorcios público-privados

(CPP), la promoción de empresas de base tecnológica (EMPRETECNO PAEBT), el otorgamiento de subsidios para el desarrollo de TPGs, etc. Estos instrumentos para el entrelazamiento de la oferta y la demanda de conocimiento se agruparon en el FONARSEC, cuya novedad residió en su selectividad temática al nivel de tecnologías y sectores productivos: “*El FONARSEC se inscribe dentro de la nueva política pública donde se propone combinar los instrumentos de alcance horizontal con los sectoriales o focalizados en áreas estratégicas*” (Loray, 2016: 71).

En 2011 se esbozaron críticas iniciales a la priorización de los consorcios público-privados orientados por sectores y se planteó la posibilidad de impulsar nuevos proyectos guiados por misiones o desafíos nacionales. “Las políticas orientadas por misiones (POM) se pueden definir como políticas públicas sistémicas que se basan en el conocimiento de frontera para alcanzar objetivos específicos o ‘grandes ciencias desplegadas para enfrentar grandes problemas’” (Mazzucato y Penna, 2016: 15). En términos históricos, este tipo de política ha tenido énfasis en el sector de defensa nacional pero también en el desarrollo de soluciones tecnológicas para resolver necesidades de consumo por parte de la sociedad civil, como el caso de las telecomunicaciones (Ergas, 1987).

Un ejemplo de POM fue la creación de Y-TEC en 2012, luego de la estatización de las acciones de la petrolera de bandera Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF). Su misión consistió en “brindar soluciones tecnológicas al sector energético y formar especialistas para el desarrollo de la industria de la región” (MINCYT, 2015: 42). A dicha iniciativa se sumaron otras, como la creación de una empresa pública para el escalamiento de vacunas que sería llamada Biogea –en conjunto con la Universidad Nacional de San Martín-. A pesar de que dicho proyecto no prosperó en ese momento, se consideraba que era necesario, porque “*El CONICET contaba con 30 patentes que no se podían usar*” (Fragmento de entrevista con funcionario clave). Además, surgió la posible creación de otras empresas como por ejemplo Q-Arax⁸ –firma de agrobiotecnología para producir semillas-, Agro-tec, la asociación con Unitec Blue⁹ para la creación de la empresa público-privada Argentium S.A en 2013:

Hubo cosas concretas, por ejemplo, la relación con Unitec-Blue, la empresa de chips, que invirtió 100 millones de dólares en Chascomús, que era para hacer los chips que iban a ir en los documentos, pasaportes, tarjetas de crédito. Cobraba sentido si había compra pública pero también había una necesidad de desarrollo tecnológico que planteaba que, si comprabas la propiedad intelectual de estos chips en Francia, me sale 15 millones de dólares, ¿no quieren que lo hagamos con el INTI y el CONICET? (Entrevista con funcionario del área).

Para llevar a cabo la implementación de otro tipo de instrumentos, como los grandes proyectos nacionales o misiones, se hubiera necesitado indefectiblemente de otras articulaciones interministeriales. Ello permitiría la priorización de los problemas, el acuerdo en relación a las metas, la utilización de las acciones de compra gubernamental y la protección comerciales de los sectores económicos seleccionados (Lavarello y Sarabia, 2015), es decir que suponía romper con la lógica de encapsulamiento institucional:

A partir de 2011 se visualiza que es necesario que el Estado genere la articulación de industria y tecnología a partir de actores estatales. Pero eso no llega a consolidarse porque las agencias y los organismos vienen de trayectorias muy distintas (Entrevista con funcionaria clave).

En esta perspectiva no se trataba solamente de fomentar tecnologías o sectores sino de articular misiones para impulsar patrones de producción, distribución y consumo, con decisiones adoptadas de forma centralizada desde una agencia estatal, con selección de actores y una cantidad de proyectos acotados. La propuesta era replicar el modelo de gestión iniciado por el Ministerio de Planificación con INVAP en el sector satelital, pero en otros sectores económicos, creando empresas públicas en articulación con las Universidades Nacionales.¹⁰ La construcción de regímenes tecnológicos con empresas públicas de tecnología en sectores estratégicos, orientadas a resolver problemas o desafíos estructurales fueron implementadas durante el período, pero paradójicamente desde otros Ministerios, en sectores aeroespacial, nuclear y defensa. “Dicha desarticulación se evidencia en el hecho que mientras las políticas del MINCyT apuntan a sectores de punta vinculados a las nuevas tecnologías genéricas (biotecnología, software, nanotecnología) las tecnologías vinculadas a los grandes proyectos estatales como la tecnología nuclear, aeroespacial y de defensa se encuentran fuera de las áreas estratégicas” (Lavarello y Mancini, 2017: 129).

Estos sectores, como el nuclear o producción para la defensa, se coordinaban desde otros organismos de ciencia y tecnología como la CNEA, la CONAEy la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares (Lavarello y Mancini, 2017),¹¹ gestionando empresas de tecnología en sectores estratégicos: INVAP, ARSAT, FADEA, TANDANOR. Por ejemplo, en el Ministerio de Defensa se hallaba la Dirección Nacional de Fabricaciones Militares, empresa nacional emblemática que funciona desde la década de 1940, que posee tres fábricas ubicadas en Santa Fe, Río Tercero y Villa María (Córdoba). A su vez, la Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” S.A. (FADEA), también en la órbita de Defensa, fue reestatizada en 2009 con el primer mandato de CFK. Este hecho siguió la línea de la estatización del Astillero Tandanor en 2007. Luego en 2008, CFK creó el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), el cual inició acciones conjuntas con Y-TEC en 2012 para brindar soluciones en metalmecánica pesada para las industrias del petróleo, gas, minería y de otras ramas del sector energético.

En términos de financiamiento de grandes proyectos, cabe agregar la creación del Fondo para el Desarrollo Económico Argentino (FONDEAR) en 2014. El instrumento estuvo destinado a financiar proyectos de innovación científica y tecnológica que promovieran la inversión en sectores estratégicos para el desarrollo económico y social del país. Esta iniciativa se encontraba a cargo del Ministerio de Economía y no del MINCyT y contó con la disponibilidad de \$10.000 millones de pesos para financiar proyectos a partir de distintas modalidades –en sectores como automotriz y autopartes, bienes de capital y sus partes y piezas, insumos metálicos de uso difundido, medicamentos, petroquímica y plásticos, transporte de carga y logística, electrónica, petróleo y gas–. La línea financió proyectos con potencial exportador, que pudieran sustituir importaciones, que generaran capacidades innovadoras y agregaran valor en las cadenas prioritarias de las economías regionales, diversificando la producción interna (Decreto N°606/14).

Este último contrapunto pone de manifiesto cómo el Estado se relaciona con el sector privado mediante los diferentes diseños institucionales y el impacto diferencial que presentan las alternativas en el proceso de innovación. Desde MINCyT se apostó a los proyectos asociativos que favorecieran la inversión por parte del sector privado para promover el desarrollo tecnológico. En cambio, las propuestas de políticas orientadas por misiones, grandes proyectos en sectores de alta tecnología se inspiraban en los casos con mayor protagonismo del sector público para la sustitución de importaciones o resolución de problemas sociales.

Conclusiones

El presente trabajo realizó un análisis de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (2008–2015) a partir de dos dimensiones, meso (institucional–organizativa) y micro (instrumentos de gestión), para dar cuenta de cuatro contrapuntos emergentes a lo largo de la gestión. Como conclusión, se sostiene que la creación del MINCyT generó una importante jerarquización de las políticas de ciencia, tecnología e innovación. El desarrollo institucional del sector supuso un fuerte impulso presupuestario y el fortalecimiento del CONICET y ANPCyT, con la ampliación de la cantidad de los instrumentos de promoción, el financiamiento de proyectos y la formación de recursos humanos. También fue muy importante la política de infraestructura con la construcción de laboratorios y centros de investigación, que durante la década del '90 había sido discontinuada.

El fortalecimiento institucional le dio un gran impulso al sector abriendo un ciclo importantísimo en la historia de las políticas de ciencia y tecnología en Argentina cuya relectura ayuda a comprender en parte los procesos que dan en la actualidad. No obstante, las decisiones adoptadas en materia de políticas generaron múltiples puntos de vista. Las divergencias se evidenciaron en relación a la estructura organizacional, que,

por un lado, otorgó una importante centralidad del CONICET y la ANPCyT y, por otro lado, consolidó la desarticulación entre el Ministerio y el resto de las carteras. En definitiva, en el plano meso, el crecimiento del sistema científico y tecnológico se produjo sin transformaciones en la dinámica organizativa. El Ministerio no tuvo a su cargo la totalidad de los organismos de CyT, ni condujo o articuló un SNCTI, no trajo en poder de influencia su participación predominante en la función de CyT del presupuesto nacional (41% promedio entre 2008 y 2015). Por lo tanto, el MINCyT se constituyó como organismo promotor de la CTI y orientó los instrumentos de gestión de CONICET y ANPCyT pero no resolvió los problemas de coordinación a nivel de políticas, más allá de lo específicamente sectorial.

A nivel micro también emergieron contrapuntos. Por un lado, respecto a las estrategias para acortar la brecha tecnológica con los países centrales y, por otro lado, en relación a los mecanismos de articulación con el sector empresarial -instrumentos de entrelazamiento priorizados como el FONARSEC-. Estas tensiones están estrechamente interrelacionadas con el diseño de la estructura, que resultó determinante para la desconexión del resto de los ministerios y aisló a las PCTI de otros campos de política como economía, defensa, comercio, industria y producción.

Los instrumentos propuestos por el MINCyT se diferenciaron de las PCTI orientadas por misiones, emprendidas desde otros ministerios como Planificación o Defensa. En esta línea, se propuso la creación de empresas públicas en distintos sectores económicos, al estilo de Y-TEC para el sector petróleo, gas o siderurgia en los cuales el Estado tuviera una mayor injerencia. Se proponía recuperar las experiencias de políticas implementadas en otros países, que ubicaban al sector público en un lugar más protagónico, impulsando grandes proyectos en sectores estratégicos. Desde esta perspectiva industrializadora se requería desafiar las ventajas comparativas desde un organismo estatal centralizador que coordinara las acciones, asociando a la PCTI a la política macroeconómica.

Los cuatro contrapuntos esbozados se encuentran estrechamente vinculados entre sí. La focalización de los instrumentos y la definición de las tecnologías estratégicas transversales sin acoplamiento con las actividades industriales son parte de una orientación compatible con una estructura institucional endogámica y desconectada. La experiencia de gestión expuso el interrogante sobre cómo generar mejores articulaciones para integrar la CyT a un proyecto de desarrollo nacional, que logre transformar la inercia fragmentaria del SNCTI en Argentina.

¹Se realizaron veinte entrevistas con informantes clave, de los cuales diez fueron seleccionados por su rol institucional, funcionarios/as pertenecientes a la Alta Dirección Pública que participaron en la formulación e implementación de los principales instrumentos de gestión durante el período. Por consiguiente, la selección de la muestra no fue aleatoria sino que fue concretada en función de la proximidad de las personas con las políticas públicas analizadas. Cabe mencionar que sí se utilizó un criterio de representatividad ya que se incluyeron funcionarios/as de los tres organismos, MINCyT, CONICET y ANPCyT a los fines de reconstruir analíticamente las tensiones en la toma de decisiones durante la gestión. El resto de las personas entrevistadas fueron especialistas en la temática, investigadores/as y técnicos/as que se desempeñaron en los organismos mencionados. Las entrevistas realizadas tuvieron aproximadamente una hora y media de duración y exploraron las siguientes dimensiones: la concepción sobre la función de la CTI y su vínculo con el desarrollo económico y social; la priorización de los instrumentos de gestión (el destino del financiamiento, el tipo de recursos humanos formados, el fomento de la ciencia básica y/o aplicada, el desarrollo tecnológico) y por último, a la relación establecida con el sector privado. Se resguardan los nombres de los/as funcionarios/as a los fines de garantizar la confidencialidad.

² Entre las instituciones se encuentran: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE), la Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud (ANLIS), el Instituto Antártico Argentino (IAA), el Instituto Nacional del Agua (INA), el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP), el Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF), el Servicio Geológico Minero Argentino (SEGEMAR), la Fundación “Dr. Manuel Sadosky”, la Fundación Argentina de Nanotecnología (FAN), el Instituto Geográfico Nacional (IGN), la Fundación Instituto Leloir, la empresa pública INVAP, y el sistema universitario nacional, que se encuentra compuesto por cinco Institutos Universitarios y 56 Universidades Nacionales (cantidad de UUNN creadas hasta la Ley de Presupuesto Nacional 2019).

³ Entrevista institucional de Lino Barañao titulada “Balance de Gestión”, publicada el 16/12/2014.

⁴ Previamente dependía del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto. Este hecho explica la merma presupuestaria de dicha cartera en su participación de la función CyT, que pasó del 8% al 1% en 2013.

⁵ Corresponde a Programa 10: Coordinación de políticas nacionales de CyT – GACTEC. Información extraída de la Ley de Presupuesto Nacional 2009.

⁶ “El término ‘desconcentrado’ indica autonomía para llevar adelante acciones relacionadas estrictamente con su misión. Pero al mismo tiempo expresa dependencia de la autoridad jerárquica, el MINCyT, y la imposibilidad de tener patrimonio propio, capacidad de decisión sobre la reglamentación de su personal y autonomía para elegir sus propias autoridades” (Angelelli 2012: 70).

⁷ En precios constantes de 2008, los montos adjudicados por ANPCyT según el Informe de Adjudicaciones de 2015, son 30% inferiores a los de 2015. Por el lado del CONICET, según los datos de la OPN, el organismo incrementó la ejecución de las partidas en un 41% entre 2008 y 2015.

⁸ Empresa Nacional de Biotecnología Vegetal “Q-ARAX S.A.”, proyecto del que participan las Provincias de Chaco, Misiones, Tucumán y La Rioja, en cooperación con el CONICET.

⁹ Es una empresa de nanotecnología, creada en 2013 por el empresario argentino Eurnekian. Ubicada en Chascomús, Provincia de Buenos Aires, Unitec Blue se encargaba de producir tarjetas SIM, tarjetas de crédito y productos con micro y nanochip (<http://www.unitecblue.com.ar>). La empresa se encuentra en proceso de crisis desde abril de 2018 (https://infocielo.com/nota/90479/eurnekian_y_la_uom_acuerdan_despidos_para_cerrar_la_unica_fabrica_de_nanotecnologia_del_pais/ Accesado el 20/12/2018).

¹⁰ INVAP es una empresa pública argentina que desarrolla sistemas tecnológicos complejos en las siguientes áreas Nuclear; Espacial; Gobierno y Defensa; Tecnología Industrial y Energías Alternativas; TICs y Servicios Tecnológicos.)

¹¹ Estos organismos son clasificados como Centros Orientados a una Misión, (COM) que son Institutos Tecnológicos Públicos: “Los Centros Orientados a una Misión (COM) son los tradicionales centros tecnológicos generalmente asociados a ministerios sectoriales. Su misión es la realización de investigaciones en temas o sectores específicos para desarrollar capacidades tecnológicas en apoyo de políticas públicas. En esta categoría encontramos los institutos tecnológicos públicos de Argentina como INTI, INTA, INIDEP, SEGEMAR, CNEA, etc.” (Abeledo y Del Bello, 2016: 3)

Referencias bibliográficas

Aguiar, D., F. Aristimuño y N. Magrín (2015) “El rol del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en la re-configuración de las instituciones y políticas de fomento a la ciencia, la tecnología y la innovación de la Argentina (1993-1999)”. *Revista CTS* 10 (29) 11-40.

Albornoz, M. y A. Gordon (2011) “La política de ciencia y tecnología en Argentina desde la recuperación de la democracia (1983-2009)” en M. Albornoz y D. Sebastian, *Trayectorias de las políticas científicas y universitarias de Argentina y España*, Madrid: CSIC. 67-122.

Angelelli, P. (2012) “Características y evolución de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica”. En F. Porta y G. Lugones (eds.), *Investigación científica e Innovación tecnológica en Argentina*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 67-80.

ANPCyT, Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (2010) *Informe de Gestión 2008-2009-2010-2011-2012-2013-2014-2015*. Buenos Aires, Argentina.

Barañao, L. (2009) “Prólogo” en MINCyT (2009). *Ruptura y reconstrucción de la Ciencia en Argentina*. Buenos Aires, MINCyT.

Bell, M. (1995) *Enfoques sobre política de ciencia y tecnología en los años noventa : viejos modelos y nuevas experiencias*. *Redes*, 2(5), 7-34. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/346>

Carrizo, E. (2019) *Las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en contexto semi-periférico: el caso argentino en el período 2007-2017*. Tesis Doctoral, UBA.

Chudnovsky, D. y A. López (1995) “Política tecnológica en la Argentina: ¿hay algo más que laissez faire?”, en *CENIT Documento de Trabajo N° 20 Revista Redes*, Vol. 3, N°6, 33-75.

Cimolli, M. y Porcile, G. (2009) “Sources of learning paths and technological capabilities: an introductory roadmap of development processes”. *Economics of innovation and new technology*, 18 (7) 675-694.

CONICET, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (2013, 2014, 2015) *Informe de Gestión*. Buenos Aires: CONICET.

Crespi, G. y Dutrénit G. (2013) *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo. La experiencia latinoamericana*. México: Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C.

Dagnino, R. y H. Thomas (1999) “La Política Científica y Tecnológica en América Latina.” *Redes* 12 (6) 49-74.

Emiliozzi, S., G. A. Lemarchand y A. Gordon (2009) *Inventario de instrumentos y modelos de políticas de ciencia, tecnología e Innovación en América Latina y el Caribe*. Working Paper 9. Washington, DC, BID.

Ergas, H. (1987) “Does Technology Policy Matter?”. En B. Guille y H. Brooks (Eds.), *Technology and Global Industry: Companies and Nations in the World Economy*. Washington DC: National Academy Press, 191-280.

Feld, A. (2011) “Las primeras reflexiones sobre la ciencia y la tecnología en la Argentina: 1968-1973”. *Redes*, 17(32), 185-221. Disponible en RIDAA Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/388>

Fernández, V.R. y E. Dundas (2008) “Innovación, territorio y aglomeración: discutiendo sus vínculos y limitaciones desde una perspectiva multiescalar y multidimensional del desarrollo”. *Redes* 14 (27) 191-218.

Gordon, A. (2011). “Las políticas de ciencia, tecnología y educación superior en el período 2003-2010 en Argentina: continuidades y rupturas con el legado de los noventa”. *Sociedad, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA*. N°29/30: 169-194

Gordon, A. (2017) *Estudio comparado de las Políticas de Ciencia, Tecnología y Educación Superior en Argentina, Brasil y Chile (1990-2010)*. Tesis para obtener título de Doctor en Ciencias Sociales. FSOC, UBA.

Holland, M. y Porcile, G. (2005) “Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina”. En *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*. LC/W.35 Comisión Económica para América Latina (Cepal), Santiago de Chile, 2005 - p. 40-71.

Hurtado, D. (2010) *La ciencia argentina. Un proyecto inconcluso. 1930-2000*. Edhasa, Buenos Aires.

Hurtado, D. (2019) *Ciencia y tecnología para un proyecto de país centrado en la producción y el trabajo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

Lavarello, P. y Sarabia, M. (2017) “La política industrial en la Argentina durante la década de 2000” en Martín Abeles, Mario Cimoli, Pablo Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 157-197.

Lavarello, P. (2017) “¿De qué hablamos cuando hablamos de política industrial?” en Martín Abeles, Mario Cimoli, Pablo Lavarello (eds.), *Manufactura y cambio estructural: aportes para pensar la política industrial en la Argentina*, Libros de la CEPAL, N° 149 (LC/PUB.2017/21-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017, 55-110.

Mancini, Matías y Lavarello, Pablo (2014) «Heterogeneidad estructural: origen y mutaciones de la problemática frente a las fases de internacionalización del capital», en *H-industri@*, vol. 8, n° 15, IIEP, Baires, FCE-UBA, Buenos Aires, pp. 113-140

Lavarello, P. y M. Mancini (2017) “Política industrial y recuperación manufacturera en Argentina”. CEPAL, *Políticas industriales y tecnológicas en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, págs. 79-133.

Lengyel, M. (2014) *Asociatividad para la innovación con alto impacto sectorial*. CIECTI, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Loray, R. P. (2016) *La Política Científica, Tecnológica e Innovación de Argentina: Una lectura a partir de la implementación del Fondo Argentino Sectorial en 2009* (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, Argentina Disponible en RIDAA Repositorio Institucional de Acceso Abierto <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/207>

Lugones, G. y D. Suárez (2006) «Los magros resultados de las políticas para el cambio estructural en América Latina: problema instrumental o confusión de objetivos?» Centro Redes, Documento de Trabajo 27.

Lundvall, B., ed. (1992) *National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning*. Londres: Pinter.

Lundvall, B. (2009) *Sistemas nacionales de innovación: Hacia una teoría de la innovación y el aprendizaje por interacción*. San Martín, Pcia. de Buenos Aires, Ediciones UNSAM Edita.

Mallo, E. (2011) “Políticas de ciencia y tecnología en la Argentina: la diversificación de problemas globales ¿soluciones locales?”. *Redes* 17 (32) 133-160.

Martínez Demarco, S. y A. Pereyra (2016) “Instrumentos que afectan el diseño de la política: el caso de las políticas focalizadas del Plan Argentina Innovadora 2020”. Ponencia presentada en CAESCYT, UNRN, Rio Negro.

Mazzucato, M. y C. Penna (2016) “The Brazilian Innovation System: A Mission-Oriented Policy Proposal”. Avaliação de Programas em CT&I. Apoio ao Programa Nacional de Ciência (Plataformas de conhecimento). Brasília, DF: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.

MINCyT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2009) *Ruptura y reconstrucción de la Ciencia en Argentina*. Buenos Aires, MINCyT.

MINCyT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2020) *Argentina Innovadora 2020. Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación. Lineamientos Estratégicos 2012-2015, Síntesis Ejecutiva, El Plan en Acción*. Buenos Aires: MINCyT.

MINCyT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2015) *Los hitos de la gestión 2008-2015*. Buenos Aires, MINCyT.

MINCyT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2015) *Hechos de ciencia*. Buenos Aires, MINCyT.

MINCyT, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva (2008 - 2015). *Informes de gestión*. Buenos Aires, MINCyT.

Naidorf, J. y M. Alonso (2016) “Los PDTS como política científica. Balances de la primera etapa de implementación”. Trabajo presentado en CAECyT, Universidad Nacional de Rio Negro, 2016.

Niembro, A. (2015) “Innovación y desigualdades regionales de desarrollo, hacia una revisión integradora”. *Rede 21* (41) 111-140.

Oszlak, O. (1976) “Política y organización estatal de las actividades científico-tecnológicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes”. DOC CEDES, *Serie de Estudios Sociales* N°2, Buenos Aires.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Redes*, 2(4), pp. 99-128. Publicado por el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N° 4, 1981.

Peirano, F. (2011) “El Fontar y la promoción de la innovación en empresas entre 2006 y 2010”. En F. Porta y G. Lugones, eds. *Investigación Científica e Innovación Tecnológica en Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica*. Bernal Provincia de Buenos Aires, UNQ, 81-132.

Porta, F., P. Gutti y P. Moldovan (2010) “Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en Argentina: evolución reciente y balance”. UNQ para la Agencia Nacional de Promoción de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación, febrero.

Porta, F., D. Suárez y J. De Ángelis (2010) *El MINCyT y la política argentina de CTI. Hacia un mayor énfasis en la focalización y la coordinación*. Documento de trabajo MINCyT.

Porta, F. y G. Lugones (2011) *Investigación Científica e Innovación Tecnológica en Argentina: impacto de los fondos de la Agencia Nacional de Promoción Científico y Tecnológica*. Bernal, Provincia de Buenos Aires, UNQ.

Porta, F., G. Lugones y D. Codner (2013) “Perspectiva sobre el impacto del Programa de Modernización Tecnológica del BID en la política de CTI de Argentina” en G. Crespi y G. Dutrenit (Editores), *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo La experiencia latinoamericana*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C y LALICS, Ciudad de México, 69-92.

Rivas, G. y S. Rovira (eds.) (2014) “Nuevas instituciones para la innovación Prácticas y experiencias en América Latina”. Documento de proyecto. CEPAL <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/76828781-f9f5-4555-837b-a562f39f4726/content>.

Sábato, J. (1997) “Bases para un régimen de tecnología”. *Redes* 4 (10) 119-137.

Sábato, J. (1980) “Desarrollo tecnológico en América Latina y el Caribe”. *Revista de la CEPAL* N°10, 87-100. <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/9a25f2d3-4897-4256-ab2a-b6a8da04c84f/content>

Sagasti, F. (1976) “*Pautas metodológicas del Proyecto STPI*”. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá, Ottawa.

Sagasti, F. (1978) *Ciencia y tecnología para el desarrollo: informe comparativo central del proyecto STPI*. IDRC, Canadá.

Suárez, D. y A. Erbes (2013) *Desarrollo y subdesarrollo latinoamericano. Un análisis crítico del enfoque de los Sistemas de Innovación para el Desarrollo*. Lalic Conference. Rio de Janeiro, Noviembre.

Vasen, F. (2014) Política científica e identidades institucionales en la universidad. *Redes*, 20(39), 183-205. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/511>.

Yoguel, G., M. Lugones y S. SZTULWARK (2007) *La política científica y tecnológica argentina en las últimas décadas: algunas consideraciones desde la perspectiva del desarrollo de procesos de aprendizaje*. Santiago de Chile, CEPAL.

Cómo citar este artículo:

Castaño, Jazmín (2024) “Cuatro contrapuntos en la gestión de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (2008-2015)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 56-88

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

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

Francisco D'Alessio
Universidad Nacional de San Martín.
Magister en Sociología Económica
Becario doctoral CONICET.
fdalessio@unsam.edu.ar

Resumen

El objetivo del trabajo es analizar la constitución y desempeño de la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE), destacando sus principales características y remarcando continuidades y rupturas respecto a experiencias previas de gestión del suelo y bienes inmuebles del Estado Nacional. Se identifican tres momentos que se configuraron como “nudos”: la dictadura cívico-militar (1976-1983), el primer gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1995) y el período 2012-2019. Afirmamos que esta última etapa está marcada por la centralización en la administración y gestión del suelo e inmuebles públicos, acompañado al mismo tiempo por un aumento significativo en el volumen del patrimonio involucrado. Estos cambios se habrían producido en el contexto particular de una

Fecha de recepción:
30.9.23

Fecha de aceptación:
20.4.24

oportunidad política que acompañó el lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar. El artículo se basa en una combinación de análisis de normativa pública, entrevistas en profundidad y revisión de bibliografía especializada.

Palabras clave: suelo público – burocracia – centralización – subastas – Argentina

Abstract

This article focuses on the institutional development of Argentina's government Agency of Real Estate Management, highlighting continuities and ruptures therein vis-à-vis previous experiences in land management and real estate public administration at the national level. Three moments are identified in this development: the civic-military dictatorship (1976-1983), the first Menem government (1989-1995) and the 2012-2019 period. This last stage has been marked by a process of centralization in the administration and management of public land and real estate, together with a significant increase in the volume of the involved assets. These modifications took place in the particular context of a political opportunity that complemented the launch of the Pro.Cre.Ar Plan. A systematic analysis of successive government regulations, a review of specialized bibliography and a number of in-depth interviews supported our discussion and findings.

Key-words: state-owned land - bureaucracy - centralization - public auctions - Argentina

Introducción

En el año 2012, cuando fue constituida, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) contabilizó un total de 5 mil bienes inmuebles de propiedad del Estado Nacional. En 2015 esta cifra se había elevado a 17 mil, para llegar a un total de cerca de 70 mil bienes en el 2019.¹ En paralelo a la consolidación de ese registro, el organismo

intentó movilizar un total de 312.571 hectáreas de inmuebles y de tierra pública vacante que formaba parte de ese patrimonio.² Desigualmente distribuida a lo largo y a lo ancho del territorio nacional, esta dimensión equivale a 16 veces la superficie de la Ciudad de Buenos Aires, y sólo una parte de este enorme stock fue finalmente vendida o transferida de manera definitiva. En las distintas tierras movilizadas se planificaron y en algunos casos se llegaron a ejecutar proyectos de muy diversa índole: desarrollos urbanísticos (algunos con subsidios estatales orientados a los compradores finales de sectores medio-bajos, y otros con facilidades para las empresas desarrolladoras); parcelas orientadas al desarrollo inmobiliario para la construcción de oficinas clase AAA y viviendas *premium*, pero también otras destinadas a sectores medios; y tierras que fueron vendidas para fines productivos por fuera del sector inmobiliario (petrolero, comercial, agropecuario).

En las acciones que se implementaron para registrar y poner en movimiento este enorme patrimonio público en forma de suelo vacante se involucraron dos fracciones políticas que estuvieron a cargo del Estado Nacional, que se presentaron públicamente como antagónicas y que compitieron electoralmente en 2015: el segundo gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) y la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019), al frente del espacio **Cambiamos**. Y si bien la orientación de las políticas de movilización del suelo implementadas por dichos gobiernos fueron sustancialmente diferentes (D'Alessio, 2022), compartieron un elemento fundamental: ambos apelaron a este novedoso y poderoso organismo público, la AABE, que desde su creación se configuró como un dispositivo central para la gestión y administración del patrimonio inmobiliario del Estado Nacional y de su tierra pública vacante.

A partir de esta afirmación, el objetivo central de este artículo es analizar la conformación de la AABE y su despliegue hasta el 2019, destacando sus principales características y remarcando continuidades y rupturas respecto a experiencias previas de gestión de los bienes inmuebles y de la tierra pública vacante. A fin de abordar este desafío, nos planteamos una serie de preguntas: ¿en qué contexto se produjo el surgimiento de este organismo? ¿qué cuestión, en el sentido en que la entienden Oszlak y O'Donnell (1982), vino a abordar? ¿qué aparatos burocráticos (Oszlak, 1984) estaban involucrados, hasta ese momento, en la gestión del patrimonio inmobiliario estatal? ¿cuál era el marco legal existente en relación a los inmuebles públicos, a su administración, enajenación y concesión? ¿implicó la constitución de la AABE una novedad en relación al enfoque y a la capacidad estatal (Bertranou, 2013; 2015) para gestionar el patrimonio público inmobiliario? ¿cuáles fueron sus características distintivas?

Con la finalidad de responder estas preguntas, en las páginas que siguen haremos un recorrido histórico por los distintos regímenes de gestión y administración de los inmuebles públicos y de la tierra pública vacante implementados por parte del Estado Nacional entre los años 1976 y 2012, para centrarnos luego en el análisis de la con-

formación de la AABE. En nuestro abordaje, tendremos en cuenta dos elementos fundamentales: las facultades que detentaron los distintos organismos involucrados en esta tarea, y el universo de inmuebles sobre los cuales las mismas se ejercieron, a lo largo de las distintas etapas consideradas. Esto nos permitirá comparar la manera en que esta cuestión fue encarada en distintas coyunturas, contribuyendo a situar históricamente el significado que implicó la constitución de la AABE.

Cómo hipótesis planteamos que habría tres momentos que podrían configurarse como “nudos” (Oszlak y O’Donnell, 1982) para analizar las políticas estatales en relación a la tierra pública vacante y a su cristalización institucional: la dictadura cívico-militar (1976-1983); el primer gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1995) y el período 2012-2019, atravesado a su vez por dos gestiones presidenciales de signo político opuesto. Cada uno de esos tres momentos habría estado marcado por un proceso de centralización, descentralización y re-centralización en la administración y gestión de los bienes inmuebles y la tierra pública vacante, acompañado al mismo tiempo por un cambio significativo en el volumen del patrimonio involucrado³.

El texto se organizará de la siguiente manera. Comenzaremos revisando algunos antecedentes. Luego, referiremos al marco teórico aplicado, definiremos algunos conceptos claves y explicaremos la estrategia metodológica desplegada. A continuación, revisaremos lo que definimos como los primeros dos “nudos” en la gestión pública de la tierra vacante: los años de la Dictadura Cívico-Militar y el primer menemismo. La parte final del trabajo estará destinada a contextualizar el surgimiento de la AABE, el tercer “nudo” indagado, y a analizar sus capacidades institucionales. Cerraremos con un repaso por las principales conclusiones.

1. Antecedentes

Desde la mirada de la economía política urbana, Pérez (2009; 2016) caracterizó tres etapas en el desarrollo de la urbanización capitalista en la Argentina, vinculadas a las características de los regímenes de acumulación y al rol asumido por el Estado y por los agentes de la urbanización: la “ciudad liberal” (1880-1930), el período de “bienestar” (1945-1974), y, a partir de 1976, lo que denomina como “la orientación neoliberal de las transformaciones metropolitanas”, marcadas por una intervención estatal de regulación urbana favorable a los sectores del capital. Fernández Wagner (2009; 2012), profundizó en el despliegue de las tensiones emergentes entre distintos sectores sociales alrededor de la apropiación del suelo a lo largo del país, y particularmente en la Región Metropolitana de Buenos Aires (RMBA). Los años 90 se caracterizaron por la fuerte preminencia de producción de suelo por parte del mercado para la generación de barrios cerrados, lo que se combinó con la ausencia de loteos populares y de producción de suelo urbanizado para los sectores populares por parte del Estado. Esto llevó, a fines

de los años 2000, a un agotamiento del suelo disponible (Fernández Wagner, 2012). Por su parte, Del Río (2014) y Del Río, Langard y Arturi (2014) denominan como “neodesarrollista” al período iniciado en el 2003, por la importancia de la inversión pública en bienes y servicios urbanos. No obstante, problematizan al mismo tiempo la canalización inmobiliaria de los excedentes generados en otros sectores de la economía en aquel período - que Socoloff (2019a) define como financierización desintermediada-, que produjo un fenómeno de valorización inmobiliaria por sobre la evolución del salario medio, limitando las posibilidades de acceso a la vivienda.⁴ Esto mismo diagnosticaron Baer (2012) y Baer y Kwaw (2016) para la CABA y la RMBA.

Es en este contexto de agudización de las tensiones alrededor del acceso al suelo y a la vivienda, que desde los ámbitos académicos y técnicos se revalorizó en los años 2000 el concepto de “tierra vacante”. La primera en plantearlo fue Clichevsky (2002; 2007), interesada en discutir la funcionalización de los vacíos urbanos de carácter privado. Ya más enfocado en el rol del Estado, se desplegaron los estudios que pusieron el foco en las administraciones locales, problematizando las capacidades de gestión municipal (Reese y Catenazzi, 2010; Catenazzi, 2011), y promoviendo instrumentos de intervención urbana orientados a la recuperación de plusvalías, a la implementación de la contribución por mejoras (Baer, Reese y Duarte, 2016; Duarte y Baer, 2014; Cuenya, 2006) y a la gestión de bancos de inmuebles (Baer y Carballo, 2019).

Ahora bien, una línea de investigación en particular requiere ser aquí destacada. Es la que pone el acento en los dispositivos estatales de gestión de tierra e inmuebles públicos, tal como hacen Mignaqui y Arias (2008). El punto de partida de su trabajo es la constatación de la existencia de valiosas reservas de tierra pública vacante en la CABA, que son propiedad tanto del Gobierno de la Ciudad (GCBA) como del Estado Nacional y cuya presencia es vista como una oportunidad para pensar un desarrollo urbano integral, buscando conjugar procesos de desarrollo territorial y económico. El trabajo aborda un estudio de la ONAB (antecedente inmediato de la AABE), que tuvo a su cargo la administración de 120 hectáreas de playas ferroviarias desafectadas de su uso con posterioridad a las privatizaciones; y también de la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), organismo creado en el marco del GCBA para gestionar inmuebles en la zona sur de la Ciudad. En un trabajo posterior (Mignaqui, 2010), la autora profundiza en el caso de la CBAS, analizando sus características institucionales, sus herramientas, sus programas y también las razones de su fracaso. En esta misma línea debemos incluir los trabajos de Corral (2009; 2010) sobre la Corporación Antiguo Puerto Madero (CAPM) que, a diferencia de otros enfoques (Cuenya, 2017; Jajamovich, 2018), remarcaron las características de este dispositivo institucional, y su condición de espacio de articulación interinstitucional y público-privado.

Es en este marco que el surgimiento y despliegue de la AABE resulta relevante de pesquisar. La cuestión fue lateralmente abordada en estudios respecto al Pro.Cre.Ar. (Del

Río, 2016; Barenboim y Elinbaum, 2018; Segura y Cosacov, 2019; Canestraro, 2016). La experiencia de subastas de tierras públicas llevadas adelante por el gobierno de Macri también alumbró algunas investigaciones, que pusieron el foco en las racionalidades gubernamentales que guiaron esta agenda (Socoloff et. al., 2020) y en la falta de instrumentos de recuperación de plusvalía implementados (Baer y Duarte, 2019). Incluso, se plantearon objeciones respecto a la legalidad de los procedimientos implementados (Baldiviezo y Massuh, 2019). No obstante, el organismo, las condiciones en las que se constituyó y sus principales atributos permanecieron sin abordar. Esta vacancia es la que aquí pretendemos saldar.

Es importante resaltar que la temática de la gestión del suelo público ha ganado protagonismo en la agenda internacional en los últimos años, sobre todo a partir de la intensificación de los procesos de privatización observados con posterioridad a la crisis del 2008 y 2009, como plantea Peck (2012). Con distintas perspectivas y énfasis, el fenómeno ha sido abordado en Gran Bretaña (Christophers, 2017; 2018), en Canadá (Whiteside, 2019), y en Francia e Italia (Adisson y Artiol 2019).

2. Marco teórico, conceptos clave y estrategia metodológica

Como marco teórico para el análisis recuperamos algunos escritos clásicos de la teoría política: O'Donnell (1984), Oszlak (1984) y Oszlak y O'Donnell (1982). Esto nos permite pensar el Estado y la burocracia partiendo de la perspectiva de la dominación de clase que organiza las sociedades capitalistas y las correlaciones de fuerza que allí se expresan, así como la manera en que las mismas se ponen en tensión y movimiento a través de las políticas públicas. En la medida en que surgen como respuesta a cuestiones socialmente problematizadas, determinadas políticas públicas, así como los aparatos burocráticos en los que estas cristalizan, pueden ser definidas como “nudos” del proceso social (Oszlak y O'Donnell, 1982:115).

Resulta indispensable definir conceptualmente tres términos que utilizaremos a lo largo de este trabajo. El primero refiere al patrimonio inmobiliario del Estado Nacional, entendido como el conjunto de tierras e inmuebles cuya propiedad corresponde al Estado Nacional, independientemente del sector u organismo que detente la propiedad, uso o usufructo del mismo, con la importante excepción del patrimonio de las empresas públicas o de propiedad estatal.⁵ Definiremos a la tierra pública vacante como el conjunto específico de tierras e inmuebles del Estado Nacional que, formando parte de su patrimonio inmobiliario, han sido desafectadas de su anterior función y están por lo tanto disponibles para ser destinadas a un nuevo uso.⁶ Remarcamos que, en esta definición, la vacancia no refiere a cuestiones morfológicas, físicas ni de ocupación real sino que, por el contrario, remite a una decisión política, que se expresa como una acción burocrático-administrativa que cristaliza en criterios y objetivos a partir de los cuáles

una gestión gubernamental define el carácter vacante de su patrimonio inmobiliario y, consecuentemente, se pregunta por su destino futuro.

Por último, utilizaremos el término movilización para hacer referencia al procedimiento a través del cual el Estado Nacional se desprende de manera definitiva de una porción de su patrimonio inmueble. La necesaria contracara de la movilización es la apropiación, es decir, la acción o conjunto de acciones por las cuales ese patrimonio inmueble finalmente termina siendo adquirido por una persona física o jurídica.⁷ Ambas acciones se diferencian de otras formas de intervención que se encuentran en el repertorio de la AABE (asignación de inmuebles, afectación para obras públicas, intervención sobre alquileres y compras, otorgamiento de permisos de uso y concesiones), y que tienen en común mantener en manos del Estado Nacional la propiedad del suelo.

La estrategia metodológica desarrollada combinó distintos enfoques, indispensables para componer una mirada compleja sobre una temática atravesada históricamente por la opacidad y la falta de datos públicos certeros. En primer lugar, se trabajó sobre legislación y normativa comparada de distinta jerarquía, a través de las cuales se constituyeron y desmantelaron organismos, se asignaron funciones y se tomaron decisiones respecto al patrimonio inmobiliario estatal. Adicionalmente, se desarrollaron siete entrevistas en profundidad a funcionarios públicos vinculados a la gestión del suelo, y se tuvo la oportunidad de consultar de manera remota a personal de la administración pública que desempeñó funciones en la AABE y en sus organismos precedentes. Por último, se consultó bibliografía especializada vinculada al estudio de los ferrocarriles y de las Fuerzas Armadas en nuestro país, por su fuerte injerencia en la gestión de suelo público.

3. La dictadura y el menemismo como nudos en la gestión de la tierra y los inmuebles públicos

La cuestión de la tierra pública tiene en nuestro país rango constitucional desde la sanción de la Constitución Nacional en 1853. En el artículo 67, entre las facultades que se le atribuyeron al Congreso Nacional, se especificó la de *“Disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional”*. Esta norma se mantuvo en la reforma de 1949 y también luego de su derogación; el mismo texto se encuentra vigente hoy, luego de la reforma de 1994, en el artículo 75 inciso 5. Esta facultad de orden general debe hacerse operativa en dos sentidos: por un lado, en relación a la administración cotidiana de los bienes inmuebles y de la tierra pública, que implica definir sus usos al interior de la administración pública y gestionar su reflejo contable en el balance estatal, cuestión que fue regulada en las sucesivas leyes de contabilidad nacional.⁸ Por otro lado, la enajenación o venta de bienes inmuebles requiere de una delegación de facultades originales del Congreso: en 1949 fue aprobada la Ley 13.539 que delegó en el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) la facultad para proceder a la venta de los bienes de dominio

privado del Estado, estableciendo criterios generales que luego debían ser especificados en normas particulares referidas a bienes puntuales.

Centralización parcial y privatización en la dictadura cívico-militar

La implantación de la dictadura cívico-militar en 1976 marcó un punto de inflexión para la sociedad argentina en relación a su patrón de acumulación (Schvarzer, 1988), a la configuración de los principales actores económicos (Basualdo, Aspiazu y Khavisse, 2004) y también a la dinámica de las empresas públicas (Rougier y Odisio, 2021). Es posible también encontrar bibliografía que aborda las transformaciones urbanas destacando el rol regresivo asumido por el Estado (Pérez, 2009; 2014; 2016; Fernández Wagner, 2009; 2012; Oszlak, 1991), aunque Menazzi y Jajamovich (2012) enfatizan el carácter diverso y heterogéneo de las políticas estatales implementadas en esos años. Socoloff et al. (2020), por su parte, destacan la importancia que tuvo en aquel período la privatización de inmuebles de propiedad estatal, a pesar de la escasa información disponible en relación a la cantidad y tipo de inmuebles movilizados.

Ahora bien, ¿qué sucedió con los aparatos burocráticos y de gestión de los bienes inmuebles y del patrimonio público del Estado Nacional en aquellos años? En 1977, el PEN sancionó el Decreto 1.238/77 que creó la Administración General de Inmuebles Fiscales (AGIF), dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, centralizando en este organismo todo lo relativo a la administración y venta de inmuebles del Estado Nacional no afectados en uso a otros organismos. La estructura de este órgano se conformó con un Administrador General, y se nutrió de un amplio plantel con perfiles técnicos y profesionales:

En sus inicios calculo que éramos cerca de 100 personas (...). Ingresamos la mayoría el 1 de junio de 1977, cuando se creó. Éramos arquitectos, agrimensores, abogados, escribanos. Era un buen plantel de profesionales con ideas más novedosas. (Entrevista a funcionaria de la AABE, 8-1-2021)

En esos años se sancionaron dos normativas clave, elaboradas desde el propio organismo,⁹ que rigieron su funcionamiento en los años siguientes. El Decreto 2.045/80 reglamentó el artículo 51 de la Ley de Contabilidad, estableciendo la intervención obligatoria de la Secretaría de Hacienda, a través de la AGIF, en todos los trámites vinculados a los bienes inmuebles del Estado, planteando una estricta definición del concepto de bienes “sin destino” y estipulando la necesidad de conformar una serie de registros. También delegó en este organismo la administración de los bienes inmuebles del Estado Nacional, considerándose concedidos en uso gratuito aquellos que fueran asignados a alguna ju-

risdicción. Tan pronto cesara dicho uso, los inmuebles deberían volver a la jurisdicción de la AGIF, quien se haría cargo de su asignación o venta.

Un año después, se sancionó la Ley 22.423, que derogó la vieja Ley 13.539/49 de venta de inmuebles, y configuró un nuevo marco normativo que resultó fundamental para todos los procesos de privatización de inmuebles públicos y que, aunque con modificaciones, continúa vigente en la actualidad. Dicha norma facultó al PEN, a través de la Secretaría de Hacienda, a vender todos los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional que no fueran necesarios para el cumplimiento de sus funciones, estableciendo los mecanismos de remate público, licitación pública o venta directa en ciertos casos específicos. La sanción de ambas normativas y su implementación por parte de la AGIF implicaron la centralización de las funciones de gestión y administración del patrimonio inmobiliario público en un solo organismo.

En aquellos años, el Estado Nacional era propietario de algunas de las empresas de mayor facturación del país (Azpiazu, Basualdo y Khavise, 2004). Además de producir bienes y servicios fundamentales, estas sociedades eran grandes propietarias de tierras, que en algunos casos funcionaban como soporte de sus actividades y, en otros, se habían ido acumulando sin un destino determinado a lo largo de los años. Sin embargo, y siguiendo los patrones de funcionamiento vigentes en los años precedentes, este patrimonio inmueble se mantuvo por fuera del ámbito de acción específico de la AGIF: tanto el Decreto 2.045 como la Ley 23.423 establecieron que serían las propias empresas las que, voluntariamente, podrían solicitarle al organismo la venta de aquellos inmuebles que consideraran innecesarios. Es por esto que podemos afirmar que la centralización de funciones se ejerció sobre un universo de inmuebles restringido.

En síntesis, la sanción de un novedoso marco legal y normativo, la constitución de nuevos órganos burocráticos, la contratación de personal y la dinamización de la agenda de privatizaciones permiten configurar al período como un nudo significativo (Oszlak y O'Donnell, 1982) en la gestión del patrimonio inmobiliario y la tierra pública vacante.

El menemismo y el modelo de la privatización descentralizada

El proceso de profundas transformaciones políticas, económicas, sociales e institucionales encaradas a partir del año 1989, influenciadas por los criterios y las propuestas emanadas del Consenso de Washington, tuvo un impacto muy relevante sobre la configuración del Estado Nacional y sus formas de intervención sobre los distintos ámbitos de la realidad (Schvarzer, 1998; Heredia, 2011; Nemiña y Schorr, 2016). En ese marco, la privatización de activos públicos cumplió un rol central, a partir de la venta o concesión de un conjunto de empresas que representaban una parte sustancial de la producción nacional (Azpiazu y Basualdo, 2004). Lo mismo puede decirse respecto a los inmuebles

públicos, cuya enajenación a favor de sectores empresarios fue bien documentada por Clichevsky (1996). Este período se configuró, en consecuencia, como un nudo significativo para analizar la cuestión del patrimonio inmobiliario estatal, resultando necesario profundizar en las características de los organismos y regímenes conformados para su gestión, administración y enajenación.

Un primer conjunto de bienes detectado corresponde a aquellos que ya se encontraban bajo gestión de la administración central y descentralizada del Estado Nacional. En este caso, la Ley de Reforma Económica 23.697 resultó un elemento clave, promoviendo en su articulado la venta de inmuebles del Estado Nacional. Es a partir de la llegada de Domingo Cavallo al Ministerio de Economía que la venta de tierras se acelera;¹⁰ se sanciona el DNU 407/91, que establece que todos los bienes inmuebles públicos cuyo uso no estuviera debidamente justificado quedarían automáticamente encomendados para su venta y permite la venta de inmuebles ocupados o con deficiencias de título, catastrales, registrales u otras formas de irregularidad. Estas tareas fueron encomendadas a la AGIF, posteriormente convertida en la Dirección Nacional de Bienes del Estado (DNBE).

Un segundo conjunto de inmuebles se encuadró en la Ley 23.696 de Reforma del Estado, que declaró en estado de emergencia la prestación de los servicios públicos y estableció un conjunto de procedimientos para llevar adelante las privatizaciones. A través del Decreto 1.836 de 1994 se transfirieron al Estado Nacional los derechos reales de los bienes inmuebles de las empresas públicas en liquidación que quedaban como remanentes de los procesos de privatización, asignándose su administración a la DNBE. Según datos recabados en las entrevistas, por este decreto fueron incorporados cerca de 4.900 inmuebles.¹¹ No obstante, quedaron exceptuados de este movimiento los bienes ferroviarios, relevantes tanto por el volumen de suelo que representaban, como por su localización privilegiada (Torres, 2006; Schvarzer y Regalsky, 2007). El hecho de que en este caso se optara por la concesión (además del cierre de ramales y de la liquidación de la empresa FFCC. Argentinos) dio lugar a que se constituyeran dos regímenes diferenciados: uno para los bienes ferroviarios concesionados, que en 1993 quedarían bajo la órbita de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte,¹² y otro para los bienes ferroviarios no concesionados, que en 1996 serían transferidos a un nuevo organismo, el Ente Nacional de Administración de Bienes Ferroviarios (ENABIEF), creado mediante el decreto 1.383/96. Es importante destacar que todos los bienes afectados al ENABIEF fueron declarados “innecesarios” y por lo tanto pasibles de ser vendidos. En el año 2000, durante la presidencia de Fernando De la Rúa, el Decreto 443/00 fusionó la DNBE con el ENABIEF, dando lugar al Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado (ONABE), antecedente inmediato de la AABE.

Adicionalmente, se conformaron otros cuatro regímenes de gestión del patrimonio inmobiliario estatal. En el marco de la implementación de la Ley de Reforma Económica,

se sancionó en 1992 la Ley 24.146,¹³ que configuró un régimen específico de transferencia de inmuebles contextualizado en el Artículo 60 de dicha norma. Las transferencias debían hacerse con diversos fines a provincias, municipios y comunas; en contraprestación, quedarían condonadas todas las deudas que el Estado Nacional tuviera con las jurisdicciones respectivas, siendo éstas las responsables de asumir todos los costos de regularización y escrituración. La aplicación de esta normativa quedó en cabeza de la Subsecretaría de Bienes del Estado.

Otro marco de actuación fue el que se conformó con la sanción de la Ley 23.967, a través de la cual se reguló la transferencia de tierras fiscales nacionales a favor de provincias o municipios para su posterior venta a ocupantes actuales o para la incorporación de las mismas a planes sociales de tierra y vivienda. Sancionada en el contexto de la instalación en la agenda pública de la cuestión de la tenencia de la tierra y la regularización de la urbanización popular (Relli Ugartemendia, 2018), su aplicación quedó en manos de la Comisión de Tierras Fiscales - Programa Arraigo.¹⁴ Y si bien una parte importante de los inmuebles fueron transferidos a las jurisdicciones provinciales y municipales para que luego estas los administraran, también el Estado Nacional intervino en la venta directa a sus ocupantes. Inicialmente la Comisión de Tierras Fiscales hacía operativas estas transferencias y ventas a través de la AGIF-DNBE, aunque luego asumió directamente estos procedimientos.¹⁵

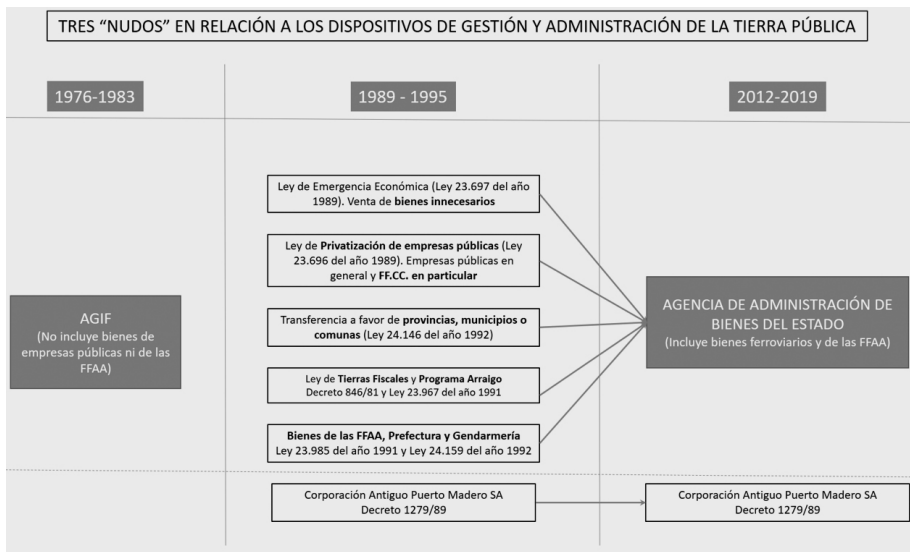
Otro conjunto de bienes inmobiliarios de inmensa relevancia corresponde a los que estaban en manos de las FF.AA., la Prefectura Naval Argentina y la Gendarmería Nacional. Las circunstancias históricas del país determinaron que estas fuerzas de seguridad, fundamentalmente el Ejército, acumularan enormes extensiones de tierra, muchas de ellas ubicadas en zonas rurales o periféricas, pero también otras que, con el paso del tiempo y la expansión de las ciudades, quedaron ubicadas en zonas urbanas. En el marco de relaciones de tensión entre el Poder Ejecutivo y las FF.AA. (Fair, 2011), en el año 1991 se sancionó la Ley 23.985, que implicó la conformación de un régimen específico para la venta de bienes inmuebles en manos de los militares: delegó en las FF.AA. la definición del carácter innecesario de los inmuebles bajo su gestión, y puso en cabeza del Ministerio de Defensa la continuidad de los procedimientos para su enajenación. Además, estableció que los recursos producidos por las ventas se asignarían directamente a los presupuestos de las tres fuerzas. La Ley 24.159 incorporó a este régimen a la Gendarmería Nacional y a la Prefectura Naval Argentina, bajo las mismas condiciones.

Un último esquema de gestión del patrimonio inmueble del Estado Nacional se configuró a partir de la sanción del Decreto 1.279/89, a través del cual se creó la Corporación Antiguo Puerto Madero Sociedad Anónima (CAPMSA), en la que el Gobierno Nacional y el Gobierno de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires se constituyeron como socios igualitarios. El gobierno nacional aportó tierras, pertene-

cientes originalmente a distintas jurisdicciones, y el Gobierno de la Ciudad definió la normativa para desarrollar el nuevo barrio. Esto implicó la configuración de un régimen más para la administración y gestión del suelo público, cuyos contornos y objetivos específicos se configuraron alrededor de los intereses empresariales.

A modo de síntesis, podemos afirmar que se produjo en esta etapa una situación paradójica, en la que al mismo tiempo que se privatizaban enormes cantidades de bienes inmuebles y tierras públicas, se multiplicaba el stock de suelo disponible por parte de la administración central y descentralizada del Estado Nacional, como resultado de la forma en la que se llevó adelante la privatización de empresas públicas, y particularmente de los FF.CC. En contraste con lo acontecido durante la Dictadura Cívico-Militar, este patrimonio fue gestionado a partir de una fuerte descentralización y fragmentación, producto de la configuración de seis regímenes diferenciados en los que se cristalizaron la dispersión institucional de los inmuebles y de la facultad de administrar los bienes inmuebles y el suelo estatal.

Infografía. Esquema simplificado en relación a la gestión de los bienes del Estado



Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas en la introducción.

Post 2001: el momento de la crítica

La asunción de Néstor Kirchner como presidente en mayo 2003 trajo una serie de transformaciones en las políticas del Estado Nacional, que se expresaron en particular en el campo del acceso a la vivienda y al hábitat. Por un lado, se asistió a una “reaparición

de la cuestión de la vivienda” (Del Río, 2014; Relli Ugartemendia 2018), expresada en la implementación del Programa Federal de Viviendas y de sus distintos subprogramas a partir de una importante inversión pública (Ostuni, 2010; Del Río, 2012). Por otro lado, fue muy importante la política orientada a promover la regularización dominial y el acceso a la tierra y la vivienda concebida como un derecho, a partir de la continuidad y profundización del Programa Arraigo (Relli Ugartemendi 2018).

Ahora bien, tal como demuestran Del Río y Duarte (2012), más allá del financiamiento nacional para las políticas de vivienda, la responsabilidad de proveer el suelo para la localización de las mismas fue delegado en las provincias y los municipios.¹⁶ Y estos, apurados ante la posibilidad de no llegar a ejecutar los créditos presupuestarios disponibles, recurrieron a distintas modalidades de adquisición de suelo provisto por el sector privado que, si bien les permitieron cumplir con los plazos requeridos, los proveyeron de suelos de escasa calidad urbana. Lo mismo plantea Barreto, quién destaca que la provisión de suelo para la construcción de viviendas estuvo *“guiada generalmente por la lógica de la oferta privada del suelo”* (Barreto, 2012:27).

En comparación con el período precedente, es posible encontrar líneas de continuidad: se mantuvo un abordaje descentralizado y fragmentario de la tierra pública vacante y los bienes inmuebles, quedando este tema subsumido en las cuestiones específicas de la agenda primaria en la cual se insertaba: la vivienda, la regularización dominial y la cuestión ferroviaria. La ONABE se mantuvo en funcionamiento, coexistiendo con el esquema de gestión de inmuebles de las FF.AA., la CAPMSA y los regímenes particulares (regularización, transferencia a provincias). Adicionalmente, en el año 2008 se sancionó la Ley 26.352 que creó la Administración de Infraestructuras Ferroviarias S.E. (ADIF S.E.), una empresa estatal a la que se le otorgó la competencia de administrar todos los bienes ferroviarios, no solo los concesionados a privados sino también los desafectados. Una parte importante de estos bienes, así como del personal necesario para administrarlo, fueron transferidos desde la ONABE, que quedó de esa manera desprovisto de una parte del patrimonio cuya responsabilidad de administración había tenido.

No obstante estas similitudes con el período previo, encontramos también diferencias: la abierta crítica de la fracción política gobernante en ese período al modelo de ajuste y privatización de los años noventa se expresó a su manera en la ONABE. En esos años, la política de venta y concesión de inmuebles habría quedado relegada a unos pocos casos específicos, mientras se avanzaba en los procesos de regularización (de viviendas, de tierras rurales, de silos) y se trabajaba en la informatización del registro de bienes del Estado.

En resumen, la información relevada no permite hablar de un abordaje integral y centralizado de las tierras públicas y de los bienes inmuebles del Estado, ni de la existencia de algún organismo responsable por promover una mirada global sobre el patrimonio público inmobiliario.

Esta situación se modificó cuando se sancionó el decreto de constitución de la AABE, que a su vez se dio en el marco del lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar., a mediados del año 2012.

4. Economía, política y gestión del suelo en la constitución de la AABE

Economía y política: la tierra pública como recurso

Es en estas condiciones que llegamos a mediados del año 2012, cuando se constituye la AABE a partir de la sanción del DNU 1.382/2012. Originalmente, fue concebida como una Agencia con facultades para la administración del conjunto del patrimonio público inmobiliario, que debía ser utilizado en función de dos objetivos centrales: promover la actividad económica, específicamente en la rama de la construcción, y garantizar el acceso a la vivienda. En esa dirección, la AABE debía rastrear y poner en disponibilidad tierra pública del Estado Nacional que se encontrara vacante. Para eso, el organismo fue dotado de una serie de herramientas que concentraron en su vértice amplias facultades: la centralización de todos los actos inmobiliarios del Estado Nacional; la elaboración y administración de un Registro Nacional de Bienes Inmuebles actualizado; la concentración de la relación con el sector privado; y la capacidad de fiscalizar junto con el poder de policía para definir el destino de terrenos e inmuebles asignados a todas las dependencias del Estado Nacional.

Ahora bien, ¿en qué contexto se produjo el surgimiento de este organismo? ¿Qué cuestión vino a abordar? Y, resueltos estos interrogantes y en vista de las facultades que normativamente se le asignaron, ¿nos permiten estas condiciones hablar de un proceso de re-centralización en la administración y gestión de los bienes inmuebles y la tierra pública vacante, tal como planteamos en nuestra hipótesis?

Lo primero que resulta indispensable señalar es que la AABE fue creada dos meses después del lanzamiento del Plan Pro.Cre.Ar., en cuyo marco debe ser interpretada. La transformación del organismo fue concebida con el fin de constituir una herramienta burocrático-institucional dotada de una cantidad de funciones que debían contribuir a implementar y dinamizar este nuevo programa de gobierno, y es en ese contexto (y no solo en su especificidad) que debe ser pensada. Así lo decía un entrevistado:

“¿Cómo fue la génesis? En 2010 se empieza a pensar todo en conjunto con el programa Pro.Cre.Ar., porque una cosa iba de la mano de la otra: el programa Pro.Cre.Ar., la línea de Desarrollo Urbanístico, casi que fue la excusa para poder organizar los bienes del Estado.” (Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

El Pro.Cre.Ar., lanzado en junio de 2012 a través del DNU 902/2012, perseguía un objetivo doble¹⁷: facilitar el acceso a la vivienda propia por parte de sectores medios y medio bajos de la población que tenían dificultades para acceder a créditos hipotecarios, al mismo tiempo que promover la generación de empleo a partir del impulso a la construcción como política de desarrollo económico y social. En este marco, los bienes inmuebles que el Estado había declarado innecesarios en los años 90 pasaban a tener ahora un valor sustancial y estratégico: además de representar un capital inmenso (“Un PBI hundido”, como decía un periodista citando fuentes oficiales¹⁸), podrían funcionar como el soporte en el que llevar adelante la línea que recibió el nombre de “Desarrollos urbanísticos”.¹⁹

¿Cuál fue el contexto en el que se diseñó este Programa y se definió incorporar la tierra pública vacante como objeto de nuevas políticas públicas? Un primer elemento remite a la situación económica. Tal como destacan distintos autores, el último período de gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) estuvo marcado por la profundización de contradicciones y desequilibrios que se habían venido acumulando en los años anteriores (Gerchunoff y Kacef, 2016; Kulfas, 2016; Porta, Santarcángelo y Schteingart, 2017), los cuales derivaron en un proceso de estancamiento económico. En el marco de una gestión de la economía que priorizaba los objetivos políticos (ya fueran estos de inclusión social, como destacan Porta et. al., 2017; o de acumulación política, como plantean Gerchunoff y Kacef, 2016), resultaba indispensable sostener y mejorar los niveles de empleo, del salario real y de la distribución de ingresos. En esa clave es que los distintos autores interpretan el lanzamiento del Pro.Cre.Ar.: un programa de estímulo a la construcción, que se configuraba como una poderosa herramienta anticíclica, con un fuerte impacto en la generación de empleo, de encadenamientos productivos y cuyo impacto debía ser veloz (Lescano, 2017). En el contexto de un Estado con crecientes dificultades fiscales, la tierra pública vacante emergía como un recurso disponible, cuyo costo parecía ser accesible²⁰, simplificando su incorporación al programa.

Al mismo tiempo, la elección de un Programa de estas características se daba en el contexto de los evidentes límites que se venían planteando al esquema de funcionamiento del Plan Federal de Viviendas: hacia fines de los años 2000, y especial (aunque no exclusivamente) en el conurbano bonaerense, el agotamiento del stock de suelo subdividido (Fernández Wagner, 2009; Del Río, 2014), se expresaba no solo en la persistencia e incremento de las situaciones de déficit habitacional, sino incluso en la imposibilidad del gobierno de acceder a la compra de suelo privado (Barreto, 2012; Del Río y Duarte, 2012; Del Río, 2014).

Estas iniciativas se ubicaron en un contexto político marcado por el triunfo de CFK en las elecciones presidenciales de octubre de 2011 con un histórico 54%, el mayor respaldo electoral desde el retorno de la democracia (Tereschuk, 2011). Esto le permitió a la presidenta acumular un enorme poder político, tanto al interior de su coalición de gobierno, como en relación al sistema político institucional (Ollier, 2014). Esto le dio la capacidad

para avanzar en iniciativas de relevancia, algunas de las cuales involucraban al Congreso (por ejemplo, la nacionalización de YPF en abril de 2012) y otras, implicaban la reorganización de fragmentos de la burocracia estatal y de sus recursos y facultades, desplazando a distintas “capas” de funcionarios y ubicando allí a “jóvenes militantes” que se iban configurando como su núcleo de confianza más cercano (Retamozo y Trujillo, 2019). Entre estas últimas ubicamos no solo al Pro.Cre.Ar., sino también a la AABE, que implicaba “recuperar” para la gestión centralizada un patrimonio que había quedado desperdigado y en manos de grupos o fracciones que lo usufructuaban en función de sus intereses particulares. Un ejemplo de esto se vincula con lo que sucedía con los bienes que estaban bajo gestión del ONAB: los testimonios recogidos en las entrevistas realizadas coinciden en plantear el escaso poder de intervención de aquel organismo y su captura por parte de grupos de distintas pertenencias.

En esta misma clave postulamos que hay que ubicar el accidente ferroviario que se produjo en la estación de trenes de Once, ocurrido el 22 de febrero de 2012.²¹ Este suceso marcó un punto de quiebre en relación con la política ferroviaria: de acuerdo a Rebón y Pérez (2017), frente a la situación de crisis el gobierno nacional buscó responder construyendo una oportunidad para implementar algunas transformaciones. Esto se reflejó en cambios institucionales, en novedades en los parámetros que guiaban la gestión ferroviaria y, adicionalmente, en la ruptura de las alianzas preexistentes en el marco de los actores del sistema, fundamentalmente vinculados a los sindicatos históricos del sector. Es en este contexto que postulamos que debe ser interpretada la pérdida de incidencia de estas capas de la burocracia sobre porciones del suelo ferroviario en el marco de la conformación del nuevo organismo.

Un último elemento que aparece como relevante en relación a la conformación de la AABE se vincula con la capacidad que el naciente organismo le podría dar a la Nación para incidir o traccionar una agenda urbana a nivel provincial y municipal. Dichas competencias se encuentran, en nuestro país, en manos de las gestiones municipales (encargadas de la aprobación del planeamiento, de su ejecución y del control urbanístico) y de las provincias, que pueden legislar marcos generales sobre el ordenamiento urbano-territorial (Reese y Catenazzi, 2010; Maldonado, 2013). En este contexto, en el cual las facultades de intervención de la Nación se encuentran sumamente restringidas, la posibilidad de disponer de porciones de suelo público localizadas en zonas urbanas destacadas, le daba al gobierno nacional un recurso fundamental para “activar” políticas, para interactuar con otras jurisdicciones a partir de la provisión de un recurso fundamental para las gestiones locales como es el suelo. Así lo manifestaba un entrevistado:

Todas las ciudades crecen alrededor de esos enormes bienes, esos enormes terrenos (...) que no son posible ser empleados por parte de los municipios (...). Entonces, solos los municipios venían en búsqueda de esta nueva herramienta que significaba destrabar años y años de con-

versión inútiles porque las normativas siempre estaban del lado, por ejemplo, de un capitán de las FF.AA. o de un jefe de ferrocarril que dejaba claro que eso era de los ferrocarriles o de las FF.AA. (Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

Centralidad y centralización de la gestión

Pasemos a analizar las principales características institucionales que le dieron forma a la AABE. El organismo se configuró como una agencia descentralizada en el ámbito de la Jefatura de Gabinete, con autarquía económico-financiera y con personería jurídica propia, conformándose como la continuidad institucional del ONAB. La conducción del organismo quedó constituida por un Presidente y un Vicepresidente, con rangos de secretario y subsecretario respectivamente, cuya designación estaría a cargo del PEN. Esto le dio a la AABE autonomía administrativa, en tanto no era dependiente de ningún ministerio y tenía control completo de sus expedientes, trámites y presupuesto²².

Por otro lado, y lejos de la tradición europea que postulaba a las Agencias como entes autónomos respecto al poder político y más vinculados a las organizaciones de la sociedad civil, en este caso la AABE quedó ubicada en un lugar de pertenencia y dependencia política, al ser designados sus funcionarios por el PEN y reportar a la Jefatura de Gabinete, un rol que ha cobrado fuerte relevancia en la Argentina como delegación de la autoridad presidencial (Coutinho, 2018).

Esta situación de pertenencia política del organismo se vio reforzada por los perfiles de quienes estuvieron a cargo del mismo en los dos períodos de gobierno analizados. Durante 2012-2015, el Presidente de la AABE fue Antonio Alberto Vulcano, un histórico funcionario político estrechamente ligado a Néstor Kirchner desde la época en que este se desempeñaba como gobernador de la provincia de Santa Cruz. Como Vicepresidente fue nombrado Martín Reibel Maier, un joven que desarrolló un perfil técnico vinculado a los bienes inmuebles públicos en su carrera administrativa en el Estado, pasando primero por el Organismo Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos (ORSNA), luego por la Corporación Antiguo Puerto Madero, desempeñándose finalmente en la ONABE, desde donde trabajó en su reconfiguración como AABE. Su designación debe ser leída como parte de la “recuperación” de la gestión del patrimonio inmueble desde la centralidad del Poder Ejecutivo Nacional, como analizábamos más arriba.

Durante la presidencia de Mauricio Macri, entre 2015-2019, el organismo estuvo conducido por Ramón Lanús como Presidente. Luego de un paso por el partido RECREAR, en el año 2009 comenzó a trabajar “full time” en la gestión en la Ciudad de Buenos Aires, bajo el liderazgo del entonces Jefe de Gabinete Horacio Rodríguez

Larreta. Allí conoció y construyó vínculos con varios funcionarios que serían luego relevantes para su rol en la AABE, entre los que se destacan Guillermo Dietrich (quien fue Ministro de Transporte de la Nación durante la presidencia de Macri) y Juan José Méndez, Secretario de Transporte de la Ciudad de Buenos Aires durante la gestión de Rodríguez Larreta como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2015 y 2019. Según el propio Lanús, su designación al frente de la AABE contó con el aval del Presidente Macri, de su poderoso Jefe de Gabinete Marcos Peña, y también de su “referente político”, Rodríguez Larreta.²³ Como Vicepresidente del organismo fue designado Pedro Comín Villanueva, abogado con una importante experiencia de gestión en el Gobierno de la Ciudad en el área de bienes inmuebles, donde había llegado a ser Director General de Bienes del Ministerio de Desarrollo Económico.

El segundo elemento en el que nos detendremos tiene que ver con las competencias asignadas a la AABE. Entendemos que hubo allí un elemento destacado, tal como afirmaron funcionarios pertenecientes a gestiones políticas de signos opuestas:

La Agencia es la transferencia de una facultad que tiene la Constitución, el Congreso Nacional (...) a un área específica del Ejecutivo. De ahí la fortaleza, de ahí la potencia. Potencia que obviamente está arraigada en sus facultades por sobre todas las cosas de afectar y desafectar inmuebles. Es un poco el eje. Y el universo de inmuebles.
(Entrevista a funcionario de la AABE, 18-11-2020)

Mirá, la potencia del AABE viene por las competencias.
(Entrevista a funcionario de la AABE, 27-10-2020)

Las tres herramientas centrales para analizar este aspecto son el decreto de constitución de la AABE Nro. 1.382/12, el DNU 1.416/2013, que amplió dichas competencias, y el decreto reglamentario Nro. 2.670/15. A partir del análisis de estas normativas, sumado a las contradicciones y complejidades detectadas en la gestión del patrimonio inmobiliario estatal en la revisión histórica presentada, así como de algunos elementos destacados por los entrevistados, decidimos elaborar una clasificación en la que agrupamos las competencias de la AABE en cuatro grandes campos: centralidad estatal, centralización de la información, control de la relación con el sector privado y poder de policía. A continuación, describimos cada una de ellas.

Al plantear la centralidad estatal de la AABE, nos referimos a que el organismo concentró, en la estructura estatal, todas las tareas referidas a la disposición de bienes. En este sentido, se le asignó la función de coordinar toda la actividad inmobiliaria estatal (adquisición, derechos reales de propiedad, locación, asignación de uso), disponer de

bienes inmuebles declarados innecesarios, definir y establecer estándares de uso racional de los bienes inmuebles, asignar y reasignar bienes inmuebles a distintas jurisdicciones y la adquisición de inmuebles. También se le asignó la función de efectuar el saneamiento y perfeccionamiento dominial, registral y catastral de los títulos inmobiliarios estatales, un tema de alta complejidad.

Al mismo tiempo, la Agencia fue la encargada de la centralización de la información respecto al patrimonio inmobiliario estatal: dado que el Estado carecía de un registro actualizado de su patrimonio inmobiliario, se creó el Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado (RENABE), y se le adjudicó a la AABE su implementación. La provisión de información por parte de los organismos de la Administración Pública Nacional era de carácter obligatorio, y esta exigencia llegó a reforzarse a partir de condicionalidades económicas,²⁴ Según datos reconstruidos a partir de distintas fuentes, el RENABE pasó de tener 5 mil bienes en 2012 (en el momento de su constitución), a 17 mil en 2015, para llegar a cerca de 70 mil bienes en 2019, dando cuenta de la enorme tarea pendiente que había en términos de organización del patrimonio público inmueble. A este banco de datos se agregó luego el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP) -su gestión fue posteriormente transferida al Ministerio de Desarrollo Social-.

Otro elemento que marca un fuerte contraste con la normativa previa tuvo que ver con centralizar en la AABE toda la relación del Estado con el sector privado referida a los bienes inmuebles. En este sentido, fue la AABE la encargada de transferir y enajenar bienes inmuebles desafectados (aunque para ello dependía de una autorización previa del Poder Ejecutivo), celebrar contratos de concesión de uso, conceder el uso precario y gratuito ante requerimiento de instituciones privadas y fiscalizar y controlar bienes inmuebles asignados en uso o concesionados.

Un último aspecto que destacamos y que resulta central en relación a los bienes inmuebles públicos, tiene que ver con el uso que se le da a los mismos. En este sentido, la AABE fue dotada de la capacidad de fiscalizar y controlar los bienes, tanto los asignados a distintos organismos del sector público nacional, como los concesionados a empresas prestatarias de servicios públicos, tarea que debía desarrollar en coordinación con los entes reguladores respectivos. En esa dirección, la AABE fue autorizada a requerir el uso de la fuerza pública e, incluso, a presumir el uso indebido y desafectar el inmueble en caso de no poder inspeccionarlo por falta de colaboración de otros organismos.

Ahora bien, si las competencias descriptas evidencian un proceso de re-centralización en la administración del patrimonio inmobiliario público, el otro elemento central a tener en cuenta estuvo dado por el universo de inmuebles que quedaron bajo la gestión de la AABE. En contraposición a la dispersión implementada en los años noventa y vigente aún durante el “interregno” de 2003-2012, tanto los bienes de las FF.AA. como

los bienes ferroviarios pasaron a estar bajo la dependencia del nuevo organismo. El decreto 1.382/2012 derogó las leyes que habían configurado el régimen específico de administración de bienes por parte de las FF.AA., Gendarmería y Prefectura. También modificó la ley de constitución de la ADIF S.E., transfiriendo a la AABE la competencia sobre los bienes ferroviarios desafectados del servicio. De esta manera, se formalizaron legalmente los determinantes políticos ya mencionados.

Una última dimensión sobre la que trabajamos tiene que ver con la cuestión de los recursos económicos. El análisis de ejecución presupuestaria demuestra que la AABE no concentró un porcentaje relevante del presupuesto público nacional total: el devengado por el organismo se ubica, entre 2012 y 2019, en valores que oscilan entre el 0,012% y el 0,017% del total. Tampoco se evidencia algún salto significativo en su presupuesto en el período circundante a su constitución en reemplazo del ONAB. Estos datos son comprensibles si tenemos en cuenta que el organismo no tenía a su cargo obras ni programas que implicaran transferencia de recursos a organizaciones o sujetos de derechos.²⁵

Mucho más relevante resulta analizar lo que sucedió con los fondos provenientes de la enajenación de activos. En este sentido, el cambio de gobierno ocurrido en diciembre de 2015 y la asunción de Mauricio Macri a la Presidencia de la República dio lugar a una modificación importante respecto de la gestión de los ingresos generados por estas actividades. Si inicialmente estos recursos irían a la cuenta general del Tesoro, la Ley 27.341 de Presupuesto sancionada a fines del año 2016 previamente al comienzo de las subastas de terrenos llevadas adelante durante la gestión macrista, introdujo dos novedades. Por un lado, estableció que el 70% de los fondos recaudados por cualquier operación con un inmueble público (enajenación, locación, etc.) serían asignados a la jurisdicción presupuestaria o entidad que detentara su efectiva custodia, quedando el restante 30% para el Tesoro Nacional. Hacia otro lado, estableció que en el caso de encontrarse los bienes afectados en el marco de un fideicomiso o convenio urbanístico concertado entre la AABE y la jurisdicción local en la que se encontraran ubicados los bienes, se podría asignar los ingresos correspondientes al “mayor valor” (es decir, la plusvalía surgida producto del cambio de zonificación o indicador urbanístico) a obras contratadas por el Estado nacional, provincial o municipal que se llevaran a cabo en esa misma localidad.

Es así que esta cuestión excede el mero análisis presupuestario, para constituirse como un capital de acción interorganizacional (Bertranou, 2013; 2015) en dos niveles: al interior del Estado Nacional, le dio a la AABE la posibilidad de ofrecer un incentivo a otras jurisdicciones, ya que en caso de desprenderse de activos inmuebles contarían con ingresos de capital; lo mismo sucedió en la relación del Estado Nacional con las jurisdicciones provinciales y municipales, que en muchos casos encontrarían en estos proyectos no solo la posibilidad de funcionalizar vacíos urbanos, sino también financiar obra pública en sus distritos.

5. A modo de conclusión

Este trabajo estuvo orientado a realizar un estudio de la dimensión institucional respecto a la gestión y administración del patrimonio público inmobiliario por el Estado Nacional. A partir de una reseña de lo acontecido desde la dictadura cívico-militar hasta el año 2019, presentamos evidencia que nos permitió fundamentar las afirmaciones que planteamos inicialmente en relación a la movilización de suelo público vacante, a los marcos normativos que le dieron sustento y a los organismos burocrático-institucionales que los implementaron.

Afirmamos que hubo en la historia reciente tres “nudos” en relación a la política de administración de bienes inmuebles y tierra pública vacante del Estado Nacional. En el período 1976-1983 tuvo lugar un proceso de centralización en la administración de este patrimonio a partir de la conformación de la AGIF y de la sanción de dos normas clave que regirían la cuestión en los años venideros, llegando su incidencia hasta fines de 2019: el Decreto 2.045/1980 (que reglamentó el artículo 51 de la Ley de Contabilidad, estableciendo la intervención obligatoria de la AGIF en todos los trámites vinculados a los bienes inmuebles del Estado) y la Ley 22.423, que estableció los criterios y condiciones para implementar la venta de inmuebles innecesarios, reemplazando una ley del año 1949. No obstante, el volumen del patrimonio involucrado bajo la gestión del novel organismo fue limitado, en la medida en que quedaron excluidos los bienes de las empresas públicas, que en aquella época tenían una incidencia económica y patrimonial muy destacada. La AGIF, como organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda del Ministerio de Economía, implementó durante esos años una política de racionalización, a partir de la privatización y enajenación de un conjunto de bienes inmuebles públicos.

Ubicamos el siguiente hito en los años del menemismo, configurándose allí un nuevo “nudo relevante”. En el contexto de un período orientado por los criterios más generales emanados del Consenso de Washington, la privatización en general, y de tierras públicas e inmuebles en particular, emergió como un elemento central de la agenda. Su implementación se produjo al calor de una intensa productividad normativa que dio lugar a una gestión descentralizada a partir de la conformación de seis regímenes diferenciados de administración de la tierra pública vacante. Se generó, no obstante, una situación paradójica: al mismo tiempo que el Estado Nacional se desprendía de enormes cantidades de tierras, el stock patrimonial de la administración central y descentralizada se incrementaba como resultado de la incorporación de los bienes residuales de las empresas públicas ya privatizadas. Dos situaciones adquirieron relevancia, tanto por los volúmenes patrimoniales implicados como por la autonomía con la que los mismos pudieron ser gestionados: por un lado, el caso de los bienes de las FF.AA., Prefectura Naval y Gendarmería Nacional, regidos por una norma específica que delegaba la gestión de los bienes y los recursos que de ellos se derivaran en las autoridades del Ministerio de Defensa y de las distintas fuerzas

de seguridad; por otro, el de los bienes ferroviarios que, salvo algunos períodos excepcionales, quedaron enmarcados en los organismos que gestionaron la política ferroviaria.

Abordamos luego la conformación de la AABE, que se produjo de la mano y en el contexto del lanzamiento del Pro.Cre.Ar., un programa de carácter anticíclico que buscaba promover el crecimiento económico a partir del fomento a la industria de la construcción, y en cuyo marco las tierras públicas vacantes del Estado Nacional aparecieron como un recurso destacado como capital. Esto venía a dar respuesta, adicionalmente, a las crecientes tensiones evidenciadas alrededor del acceso al suelo (especialmente en la RMBA), y a los límites planteados por el Programa Federal de Viviendas. El suelo público apareció, en esta perspectiva, como soporte ideal para la construcción de viviendas en la línea que se llamaría de “Desarrollos Urbanísticos”.

En este marco, se configuró una situación de “oportunidad política” a partir de la confluencia de tres elementos: en primer lugar, el holgado triunfo electoral de Cristina Fernández de Kirchner en las elecciones presidenciales de 2011, que le permitió consolidar su poder ante el sistema político en general, pero también al interior de su propia coalición de gobierno, expandiendo su control sobre áreas que hasta el momento se encontraban en manos de burocracias o fracciones que las manejaban con autonomía. Esto se superpuso con el choque de trenes en Once y la reorganización institucional y política que sobrevino sobre los organismos públicos de gestión y regulación del transporte ferroviario, habilitando un resquicio por el que se extendieron las competencias de la AABE para tomar progresivamente el control de los bienes ferroviarios. Por último, la posibilidad de disponer de fracciones de suelo público localizadas en todo el territorio de la República dio al Estado Nacional una importante herramienta de “activación” de políticas urbanas y de hábitat a nivel local, compensando de esa manera la ausencia de instrumentos legales disponibles para llevar adelante esas iniciativas.

Finalmente, analizamos las competencias de la Agencia y pudimos evidenciar el fuerte proceso de re-centralización de las capacidades de gestión del patrimonio inmobiliario a partir de una cantidad de roles y funciones asignadas al organismo, que definimos a partir de cuatro conceptos: centralidad estatal, centralización de la información, control de la relación con el sector privado y poder de policía, a lo que se agregó (a partir de fines de 2016) la posibilidad de disponer de los fondos recaudados por la venta de activos inmobiliarios, dotando al organismo del capital de acción interorganizacional necesario para dinamizar procesos tanto al interior del Estado Nacional, como en relación a las jurisdicciones provinciales y municipales. Estas competencias se ejercieron sobre un universo de inmuebles expandido, fundamentalmente a partir de la derogación del régimen específico con el que contaban las FFAA., Gendarmería y Prefectura y la asignación a la AABE de la facultad de definir el destino de los bienes ferroviarios desafectados del servicio.

- 1 Los datos surgen de entrevistas realizadas, de notas periodísticas y de un informe publicado por la AABE. Se realizaron varios pedidos de acceso a la información pública para reconstruir con precisión esta información, pero ninguno fue respondido positivamente.
- 2 El cálculo es de elaboración propia, a partir del análisis de normativa nacional, provincial y municipal.
- 3 Esta periodización apunta a reforzar el argumento de fondo de este artículo: la relevancia que adquirió la AABE entre 2012 y 2019 en su capacidad de gestionar los bienes inmuebles y el patrimonio público inmobiliario del Estado Nacional, independientemente de la perspectiva política de los proyectos encargados de gobernar los destinos del país y de la política sustantiva aplicada por el organismo.
- 4 La valorización inmobiliaria se combinó con un muy limitado acceso al crédito hipotecario por parte de sectores medios y bajos (Socoloff, 2019b)
- 5 Siguiendo a Christophers (2018), entendemos que hay una diferencia cualitativa entre la privatización de una empresa pública entre cuyos activos se incluyen inmuebles y tierras, y la venta de patrimonio inmueble “en tanto tierra”.
- 6 La definición es una adaptación de la utilizada por Clichevsky (2002; 2007).
- 7 En el período analizado, la movilización y apropiación de suelo se produjo en dos direcciones: a favor del Fideicomiso Pro.Cre.Ar., para que luego éste lo destinara a la línea de Desarrollos Urbanísticos; a través del mecanismo de subasta, a favor de agentes desarrolladores. En los casos en que este procedimiento se concretó, hablamos de privatización.
- 8 Ley 428 (1870); Ley 12.961 (1947); Decreto Ley 23.354 (1956); Ley 24.156 (1992).
- 9“(…) el [decreto] 2.045 y la [ley] 22.423 lo prepararon abogados y escribanos de la AGIF (...). Antes de que saliera publicado como Decreto 2.045/80, nos dieron una charla explicativa. Era como el padre nuestro, lo recitábamos todos los días (...).” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 23-1-2021).
- 10“En este período [1989-1991] no hubo demasiada actividad respecto del accionar de la AGIF, que se paralizó bastante. (...) la llegada de Cavallo al Ministerio le dio un nuevo impulso a la gestión de los bienes. Dijeron “Bueno, acá lo que se necesita es aplicar rápidamente los artículos 60, 61 y 62 de la Ley de Emergencia Económica, y empezar a vender”” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 23-1-2021).
- 11 Este dato fue provisto por una de las personas entrevistadas. No fue posible acceder a documentación pública que certificara estas afirmaciones.
- 12 Decretos 1836/93 y 455/94.
- 13 Posteriormente complementada por la Ley 24.383, la Ley 24.768 y el Decreto Reglamentario 776/93.
- 14 Fue creada a través del Decreto 846/91 en el año 1991. En 1992, el Decreto 591/92 designó a esta Comisión como autoridad de aplicación de la Ley 23.697.
- 15 “A partir de 1995 y con el dictado de distintos decretos, se aumentaron las facultades de Arraigo para vender, cobrar, para modificar boletos, para... y ahí nosotros [la AGIF-DNBE] nos separamos de ellos.” (Entrevista a funcionaria de la AABE, 23-1-2021).
- 16 Los propios investigadores parte de la premisa, discutible a partir de lo que sucedió posteriormente, de que el Estado Nacional no disponía de tierras de calidad para poner a disposición de las políticas de construcción de viviendas: “*La escasa disponibilidad pública del suelo dificultó la ejecución de las políticas habitacionales impulsadas por el Estado*” (Duarte y Del Río, 2012; p. 44).
- 17 La descripción está tomada de Barenboim y Elinbaum (2018).
- 18 Wainfeld, Mario (17 de junio de 2012). Ladrillos y escenas. *Página 12*. <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-196552-2012-06-17.html>.
- 19 En esta línea, el Estado aportaba el terreno, desarrollaba el proyecto urbano y financiaba la obra. Las viviendas terminadas eran entregadas a los derecho habientes a través de un sorteo, quienes se comprometían a pagar un crédito a tasa subsidiada (Barenboim y Elinbaum, 2018).
- 20 La cuestión del valor de incorporación de las tierras al Pro.Cre.Ar. está desarrollada en Autor (2022).
- 21 Un tren de la Línea Sarmiento cuya gestión estaba concesionada en manos de la Empresa TBA no detuvo su marcha y colisionó con los paragolpes de contención de la estación. Este fue el tercer accidente más grave en la historia ferroviaria del país.
- 22 “Otra de las ventajas de la AABE es que sea una agencia. A la hora de gestionar está bien pensado que sea una agencia, como la AFIP, que son un submundo, que dependen de Jefatura, pero los papeles, la firma, es toda mía, no necesito salir. Ahí estubo bien pensado también.” (Entrevista a funcionario de la AABE, 27-10-2020).
- 23 Entrevista a funcionario de la AABE, 16-11-2020.
- 24 La Resolución AABE 83 del año 2017 estableció que solo se girarían los fondos recaudados por el usufructo de los inmuebles a sus jurisdicciones de origen, contra la entrega de los registros de la información necesarios para completar el RENABE.
- 25 Elaboración propia con base en datos de Presupuesto Abierto (<https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/gastos-por-organismo>)

Referencias bibliográficas

Adisson, Félix y Francesca Artioli (2019) “Four types of urban austerity: Public land privatisations in French and Italian cities”, en *Urban Studies*, 2019, pp. 75-92.

Azpiazu, Daniel y Eduardo Basualdo (2004) *Las privatizaciones en la Argentina. Genesis, desarrollo y principales impactos estructurales*. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.

Azpiazu, Daniel, Eduardo Basualdo y Miguel Khavise (2004) *El nuevo poder económico en la Argentina de los años ochenta*. Edición definitiva, Buenos Aires: Siglo XXI.

Baer, Luis (2012) “Mercados de suelo y producción de vivienda en Buenos Aires y su área metropolitana”, *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, Número 8, pp. 44-58.

Baer, Luis. y F. Carballo (2019) “La movilización de suelo ocioso como acción prioritaria para el Derecho a la Ciudad. Principios, fundamentos e instrumentos”. En María Cristina Cravino (comp.) *Derecho a la Ciudad en América Latina*. Buenos Aires Los Polvorines, Pcia.de Buenos Aires, ed. UNGS, Tomo 2, pp. 17-33.

Baer, Luis y Juan Duarte (2019) “Subasta de suelo público en CABA: el desperdicio de una oportunidad de gestión urbana”, *Boletín OMjunio: Notas de opinión sobre el Mapa de Subastas de Bienes del Estado*. Disponible en: <https://observatorioamba.org/opinion/subasta-de-suelo-publico-en-caba-el-desperdicio-de-una-oportunidad-de-gestion-urbana> (acceso 8-9-2022).

Baer, Luis y Mark Kauw (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 – Revista de Estudios Urbano Regionales*, Vol. 42, Num. 126, pp. 5-25. mayo 2016.

Baer, Luis; Eduardo Mario Reese y Juan Duarte (2016) “La captura de plusvalías en Argentina”. En Blanco B. Andrés, Vicente Freites Cibilibis y Andrés Muñoz (Ed.), *La captura de plusvalías en América Latina y el Caribe. Expandiendo el uso de la valorización del suelo* (pp.17-46). Banco Interamericano de Desarrollo, New York, 2016.

Baer, Luis y Juan Duarte (2014) “Recuperación de plusvalías a través de la contribución por mejoras en Trenque Lauquen, Provincia de Buenos Aires, Argentina”. En Smolka, Martín O. y Fernanda Furtado (Ed.), *Instrumentos notables de política de suelo en América Latina* (pp. 31-36). Lincoln Institute of Land Policy, Quito, 2014.

Baldviezo, J. y G. Massuh (2019) “La Monarquía Inmobiliaria de Mauricio Macri”, Observatorio del Derecho a la Ciudad. Disponible en: <https://observatoriociudad.org/la-monarquia-inmobiliaria-de-mauricio-macri/> (acceso 8-2022)

Barenboim, Cintia Ariana y Pablo Elinbaum (2018) *Plan Pro.Cre.Ar. como instrumento de política habitacional e inclusión social a través del acceso a la vivienda. El caso del Área Metropolitana Rosario, Argentina*. Documento de Trabajo, Lincoln Institute of Land Policy, junio.

Barreto, Miguel Ángel (2012) “Cambios y continuidades en la política de vivienda argentina (2003-2007)”, *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, Vol. 5 (9), pp. 12-30.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas* 4:37-59.

Bertranou, Julián (2013) “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial de Argentina”, *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, vol. 2 (4) 11-39.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, *Revista Estado y Políticas Públicas* N° 4:37-59.

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)”, *Estudios Socioterritoriales. Revista de Georgafía*, Nro. 20, 2016, pp. 57-74.

Catenazzi, Andrea (2011), “La planificación urbana en cuestión”, *Voces en el Fénix*, Año 1, Nro. 5, abril 2011, pp. 6-11.

Christophers, Brett (2017) “The State and Financialization of Public Land in the United Kingdom”, en *Antipode* 49 (1) 62-85.

Christophers, Brett (2018) *The new enclosure: the appropriation of public land in neoliberal Britain*. Verso, London.

Clichevsky, Nora (2007) “La tierra vacante revisitada. Elementos explicativos y potencialidades de utilización”, *Cuaderno Urbano* N° 6:195-220.

Clichevsky, Nora (2002) *Tierra vacante en ciudades latinoamericanas*, Lincoln Institute of Land Policy, Toronto, Canadá; 2002.

Clichevsky, Nora (1996) *Política Social Urbana, Normativa y Configuración de la Ciudad*. Buenos Aires, Espacio Editorial Edit. *Espacio, Bs. As.*

Corral, Manuela (2009) “Grandes Proyectos urbanos. Actores públicos y privados en el emprendimiento Puerto Madero (1989-2009)”, trabajo presentado en las V Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani- Buenos Aires.

Corral, Manuela (2010) “Neoliberalismo, reformas estructurales y grandes proyectos urbanos: estado y actores económicos en el proyecto Puerto Madero”, *Intersticios: Revista Sociológica de Pensamiento Crítico* Vol. 4 (2), pp. 187-206.

Cosacov, Natalia y Ramiro Segura (2017) “Pro.Cre.Ar. Bicentenario: azar, temporalidades, sentidos”. *Bordes. Revista de Política, Derecho y Sociedad*, agosto-octubre 2017, pp. 147-156.

Coutinho, María Eugenia (2018) “De la periferia al centro. El derrotero institucional de la Jefatura de Gabinete de Ministros en la Presidencia argentina”. *GIGAPP Estudios. Working Papers* 102:477-492.

Cuenya, Beatriz (2017) “Grandes proyectos como herramientas de creación y recuperación de plusvalías urbanas: ejemplos de Argentina y Brasil”. *Ciudadanías* (1). Recuperado a partir de <https://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/484>

Cuenya, Beatriz y Silvia Pupareli (2006) “Grandes proyectos como herramientas de creación y captación de plusvalías urbanas. Proyecto Puerto Norte, Rosario, Argentina”. *Medio Ambiente y Urbanización*, 65(1), pp. 81-108.

D'Alessio, Francisco (2022) *Las políticas públicas de movilización y apropiación de suelo público vacante. Un análisis de la Agencia de Administración de Bienes del Estado entre 2012 y 2019*. Tesis de Maestría. IEDAES-UNSAM.

Del Río, Juan Pablo (2016) “Tensiones entre hipoteca, suelo y política urbana. El caso del Pro.Cre.Ar. en el partido de La Plata, provincia de Buenos Aires”; Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Humanas; *Revista Estudios Socio Territoriales*; 19 (5):1-17.

Del Río, Juan Pablo (2014) “Transformaciones habitacionales en la Región Metropolitana de Buenos Aires: El pasaje del neoliberalismo al neodesarrollismo urbano”. *Geograficando*, Vol. 10 (2). Recuperado de: <http://www.geograficando.fahce.unlp.edu.ar/article/view/Geov10n02a10>

Del Río, Juan Pablo (2012) *El lugar de la vivienda social en la ciudad: Un análisis de la política habitacional desde el mercado de localizaciones intra-urbanas y las trayectorias residenciales de los habitantes*. (Tesis de posgrado). Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Memoria Académica. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.464/te.464.pdf>

Del Río, Juan Pablo, Federico Landarg y Diego Arturi (2014) “La impronta del mercado inmobiliario en el período neodesarrollista”. *Realidad Económica* 283:77-101.

Del Río Juan Pablo y Juan Ignacio Duarte (2012) “La gestión del suelo y la distribución de la ciudad. Una articulación compleja para la política habitacional actual en el Conurbano Bonaerense”. En María Cristina Cravino (coord.) *Construyendo barrios. Transformaciones socio territoriales a partir de los programas federales de vivienda en el Área Metropolitana de Buenos Aires (2004-2009)*; Buenos Aires: Ediciones CICCUS - Universidad Nacional de General Sarmiento, pp. 42-77.

Fair, Hernán (2011) “Las relaciones políticas entre el menemismo y las Fuerzas Armadas: Un análisis histórico-político del período 1989-1995”. *Kairos: Revista de temas sociales*, 27 (3). Recuperado de <https://revistakairos.org/las-relaciones-politicas-entre-el-menemismo-y-las-fuerzas-armadas-un-analisis-historico-politico-del-periodo-1989-1995/>

Fernández Wagner, Raúl (2012) “Tierra y suelo urbano en una sociedad patrimonialista”, en AA.VV., *Derecho al suelo y la Ciudad en América Latina*. Montevideo, Ediciones Trilce, pp. 45-64.

Fernández Wagner, Raúl (2009) “La administración de una ciudad más justa e inclusiva. Nuevos instrumentos de planificación y desarrollo urbano.”, [Ponencia]. Seminario “Nuevo Rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”, UNLM. Recuperado de <http://biblioteca.municipios.unq.edu.ar/modules/mislibros/archivos/Fernandez%20WagnerRedMuni2009.pdf>

Gerchunoff, Pablo y Osvaldo KACEF (2016) “¿Y ahora qué hacemos? La economía política del kirchnerismo”. Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT) - Universidad de Alcalá. Documentos de Trabajo N°87 (junio). Recuperado de https://ielat.com/wp-content/uploads/2018/02/DT-87_PabloGerchunoff_Web.pdf

Heredia, Mariana (2011) “La hechura de la política económica. Los economistas, la Convertibilidad y el modelo neoliberal”. En Alfredo Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI, pp. 179-220.

Jajamovich, Guillermo (2018) “Puerto Madero en movimiento. Un abordaje a partir de la circulación de la Corporación Antiguo Puerto Madero (1989–2017)”. Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe - IEALC, Buenos Aires.

Lescano, Patricia (2017) “Pro.Cre.Ar. como política anticíclica”. *Revista Hábitat Inclusivo*, Nro.9. Recuperado de <http://www.habitatinclusivo.com.ar/revista/pro-cre-ar-como-politica-anticiclica/>

Maldonado, Melinda (2013) “Fundamentos del Derecho Urbanístico en Argentina”. En Diego Erba (ed.), *Definición de políticas de suelo en América Latina. Teoría y práctica*, Lincoln Institute of Land Policy, Cambridge, MA, pp. 95-104.

Kulfas, Matías (2019) *Los tres kirchnerismos*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Menazzi, María Luján y Guillermo Jajamovich (2012) “Políticas urbanas en un contexto de dictadura militar. Algunos interrogantes a partir de Buenos Aires”. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 20(1):11-20.

Mignaqui, Ileana (2010) “La Corporación Buenos Aires Sur, una estrategia de desarrollo inconclusa”. En Margarita Gutman (coord.) *Argentina: persistencia y diversificación, contrastes e imaginarios en las centralidades urbanas*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Históricos - OLACCHI, Quito, Ecuador, 2010, pp. 283-328.

Mignaqui, Ileana y Santiago Arias (2008) “Política fundiaria y desarrollo urbano: oportunidades y amenazas para la tierra vacante en Buenos Aires”, presentado en 2º Seminario Políticas Urbanas, Gestión Territorial Y Ambiental Para El Desarrollo Local. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste, Resistencia.

Nemiña, Pablo y Martín Schorrn (2016) “Deuda externa y élite económica en la convertibilidad”. En Ana Castellani (coord.) *Radiografía de la élite económica argentina. Estructura y organización en los años noventa*. San Martín, Pcia. de Buenos Aires, UNSAM Edita, págs. 19-55.

O'Donnell, Guillermo (1984) “Apuntes para una teoría del Estado”, en Oscar Oszlak (comp.): *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós, pp. 199-250.

Ollier María Matilde (2014) “Presidencia dominante y oposición fragmentada: una construcción política. Néstor y Cristina Kirchner (2003–2011)”, *Documentos de trabajo de la Escuela de Política y Gobierno (Nueva Serie)*. Universidad Nacional de San Martín.

Ostuni, F. (2010) “Políticas nacionales y escenarios locales. Reflexiones sobre la implementación del Programa Federal de Construcción de Viviendas en la Ciudad de Buenos Aires”. *Cuadernos de vivienda y urbanismo*, 3(5), pp. 12-33.

Oszlak, Oscar y Guillermo O’DONNELL (1982) “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, pp. 99-128.

Oszlak, Oscar (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires Paidós, pp. 212-250.

Oszlak, Oscar (1991) *Merecer la ciudad*. Buenos Aires: CEDES-Humanitas.

PECK, Jamie (2012) “Austerity urbanism. American cities under extreme economy”, en *City. Analysis of urban trends, culture, theory, policy, action*, Volumen 16, pp. 626-655.

Pérez, Verónica y Julián Rebón (2017) “La crisis como oportunidad política: de la tragedia de Once a la renovación ferroviaria”. En Pérez, Verónica y Julián Rebón (Comp.) *La perturbación como motor de la historia: los ferrocarriles metropolitanos durante el kirchnerismo*, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Biblos, 2017, pp. 77-93.

Pérez, Pedro (2016) “Buenos Aires: La orientación neoliberal de la urbanización metropolitana”. *Sociologías* 42:90-118.

Pérez, Pedro (2014) “La cuestión urbana hoy: Entre el mercado total y el buen vivir”. En Universidad Nacional de General Sarmiento - Instituto del Conurbano y América Latina en Movimiento (Co-editores), *América Latina en Movimiento*, Nro. 497, julio 2014, año XXXVIII, II época, pp. 3-6.

Pérez, Pedro (2009) “La privatización de la expansión metropolitana en Buenos Aires” en Pedro Pérez (ed.) *Buenos Aires, la formación del presente*, Organización Latinoamericana y del Caribe de Centros Histórico - OLACHI, Quito, Ecuador, pp. 285-304.

Porta, Fernando, Juan E. Santarcángelo y Daniel Schteingart (2017) “Un proyecto político con objetivos económicos. Los límites de la estrategia kirchnerista”. En Aldredo Pucciarelli y Ana Castellani (comps.) *Los años del kirchnerismo. La disputa hegemónica tras la crisis del orden neoliberal*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 99-144.

Reese, Eduardo y Andrea Catenazzi (2010) “Planificación e instrumentos de gestión del territorio”. En: *Gestión Municipal y Ciudad. Programa de Mejora de la Gestión Municipal*. Buenos Aires, Ministerio del Interior.

Relli Ugartamendía, Marina (2018) “Política de regularización del hábitat popular urbano: provincia de Buenos Aires y partido de La Plata, 1983-2015”, Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Retamozo, Martín y Lucía Trujillo (2019) “El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana”, *Revista Izquierdas* 45:185-214.

Rougier, Marcelo y Juan Odisio (2021), “La industrialización dirigida por el Estado”. En Marcelo Rougier (coord.) *La industria argentina en su tercer siglo: una historia multidisciplinar (1810-2020)*. Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Productivo, pp. 197-262.

Schvarzer, Jorge (1998) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*. Buenos Aires: AZ Editora.

Gómez, Teresita y Jorge Schvarzer (2007), “Ferrocarriles, expansión agraria y distribución de la tierra. Los debates de 1860.”, en Schvarzer, Jorge, Andrés Regalsky y Teresita Gómez (Comp.), *Estudios sobre la historia de los ferrocarriles argentinos (1857-1940)*. Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, pp. 11-48.

Segura, Ramiro y Natalia Cosacov (2019) “Políticas públicas de vivienda: impactos y limitaciones del Programa ProCreAr”. *Ciencia, Tecnología y Política*. Año 2, Número 2, La Plata, 2019, pp. 1 - 12.

Socoloff, Ivana (2019a) “Financiarización variada de la producción inmobiliaria en Argentina: el caso del boom inmobiliario en Buenos Aires y la postcrisis en perspectiva (2002-2015)”. *Scripta Nova*, Vol. XXII N° 616, pp. 1-26.

Socoloff, Ivana (2019b) “Subordinate financialization and housing finance: the case of indexed mortgage loans coalition in Argentina”. *Housing Policy Debate* vol. 30, N°4, pp. 585-605.

Socoloff, Ivana, Nicole Camji, Federico Montagna, María Agustina Peralta y Yamila Lara Sahakian (2020) “Estrategias de disposición del suelo público: mercantilización e inflexiones del neoliberalismo urbano en Buenos Aires (2015-2018)”. *Territorios Nro. 43*, Bogotá, 2020, pp. 1-24.

Torres, Horacio A. (2006) *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)*. Buenos Aires, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires.

Tereschuk, Nicolás (2011) “Milyuna explicaciones del modelo argentino”, *Nueva Sociedad*, 2011, recuperado de <https://nuso.org/articulo/mil-y-una-explicaciones-del-modelo-argentino/>

Whiteside, Heather (2019) “The state’s estate: Devaluing and revaluing ‘surplus’ public land in Canada”. *Environment and Planning A: Economy and Space*, 51(2), 505-526

Cómo citar este artículo

Dalessio, Francisco (2024) “Continuidades y rupturas en la movilización de inmuebles y suelo público: la Agencia de Administración de Bienes del Estado (2012-2019)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 89-119

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

Public policy for forestry development in Costa Rica: pending challenges

Maximiliano López López

Máster en Historia Aplicada y Máster en Pedagogía; doctorando en Gobierno y Políticas Públicas en la Universidad de Costa Rica. (UCR). Profesor de la Escuela de Historia de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA) e Investigador del Observatorio de Historia Agroecológica y Ambiental (OHAA).
maximilian.lopez.lopez@una.cr

Resumen

El artículo analiza la introducción en agenda del problema público que condujo a la creación de la Ley Forestal vigente en Costa Rica, así como la etapa de diseño del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2001-2010. Entre los hallazgos más significativos resaltan la diversidad de actores que han intervenido en estos procesos, la falta de coordinación en la etapa de diseño del Plan y el distanciamiento entre la Ley, el Reglamento de la Ley y el PNDF. Todo conduce a plantear que, en lugar de una política pública robusta en materia forestal, lo que se presentó fue un conjunto de “planes sectoriales” mal articulados, a lo que se sumó la carencia de un ente director capaz de asumir la resolución de los problemas de implementación. El artículo cierra con el análisis de algunos resultados de la evaluación del PNDF 2011-2020, los cuales confirman la persistencia de retos relacionados con la etapa de diseño.

Palabras clave: política pública – política forestal – bosques – recursos naturales – Costa Rica

Abstract

This article discusses the introduction of forestry development in the public policies agenda that led to the creation

Fecha de recepción:

12.5.24

Fecha de aceptación:

16.8.24

of the current Forestry Law in Costa Rica, as well as the design stage of the National Forestry Development Plan (PNDF) 2001-2010. Most significant findings include the diversity of actors involved in these processes, the lack of coordination in the Plan's design stage and the gap between the Law, the Law's Regulations and the PNDP. All together leads to the conclusion that, instead of a robust public policy on forestry, the effective outcome was a set of poorly articulated "sectoral plans", and the absence of a governing body able to manage the implementation problems. The article closes with an analysis of some of the 2011-2020 PNDP evaluation findings, which confirm the persistence of challenges related to the design stage.

Keywords: *public policy - forest policy - forests - resources- Costa Rica*

Introducción

El interés por analizar el proceso que condujo a la formulación e implementación de la Ley Forestal No. 7575 de 1996 en Costa Rica, reside en cinco aspectos básicos. En primer lugar, el recurso bosques es fundamental en el conjunto de estrategias propuestas para mitigar los efectos del cambio climático. En esta línea, Costa Rica fue galardonada en 2019 con el premio “*Campeones de la Tierra*” en la categoría de liderazgo político, derivado de la aspiración planteada sobre descarbonización de la economía para el 2050. En segundo lugar, Costa Rica apostó desde mediados del siglo XX por una estrategia de conservación de la naturaleza que hoy constituye un eslabón clave en la percepción de divisas procedentes del turismo. En tercer lugar, y en contratendencia con los anteriores, en la segunda mitad del siglo XX el país experimentó uno de los procesos de deforestación más agresivos de toda América Latina, lo que motivó el desarrollo de diversas acciones de política, con distintos grados de efectividad. En cuarto lugar, el tema forestal sigue en la palestra como un problema de múltiples aristas según se verá en el presente documento. Finalmente, la intención de impulsar el consumo de madera a nivel nacional como alternativa al acero y el cemento.

En lo que respecta al diseño de la política, la principal razón es determinar la relación entre lo que se estableció en la Ley y lo que se llevó a la política pública en la etapa de diseño. Este análisis permitirá comprender tanto la forma en que se concretó el espíritu

de la Ley, como también la interpretación o reorientación que le dieron los actores involucrados. Para ello se analizará el proceso que condujo al diseño del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) 2001-2010, primer documento formal elaborado en esta materia después de aprobada la Ley Forestal en 1996. Dicho análisis se emprende, aunque no exclusivamente, a través de los siguientes enfoques lentes analíticos:

- *Incrementalismo*. Este modelo propone que la toma de decisiones en políticas públicas es un proceso que avanza mediante comparaciones sucesivas de políticas y resultados. La toma de decisión se hace sobre los aportes marginales que ofrecen las distintas opciones de política (Lindblom 1992; 1992b).
- *Institucionalismo histórico*. Para esta corriente, la causalidad social es ‘dependiente de la trayectoria’ y por ello las fuerzas que interactúan pueden originar resultados diferentes dependiendo de las características contextuales de una situación dada, a menudo heredadas del pasado (Hall y Taylor 1996).
- *Coaliciones promotoras*. Son grupos de actores de una amplia variedad de instituciones que comparten creencias sobre el núcleo de la política y coordinan su comportamiento de diversas maneras (Martinón 2005).
- *Teoría del equilibrio puntuado o interrumpido*. Baumgartner y Jones (2014), proponen que la formulación de políticas públicas se caracteriza por largos periodos de cambio incremental, interrumpidos por breves periodos de cambios significativos (por efecto de retroalimentación positiva-negativa).
- *El Institucionalismo centrado en actores* según el cual, la institucionalidad (en este caso la Ley 7575) incide “sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan” (Zurbriggen 2006: 74).

- Las *policy networks* proponen que “Los problemas, los actores y las percepciones no son elementos fortuitos en el proceso de políticas, sino que están conectados con la red interorganizacional en la que esos procesos ocurren (Klijn 1998: 9).

Primero se hace un recorrido por los antecedentes del tema forestal y cómo este problema social fue asumido como un problema público. Luego se identifican los actores involucrados en la fase de introducción de la problemática en la agenda y con base en esto se plantea cuál o cuáles fueron los vínculos o relaciones entre actores, desde las perspectivas analíticas propuestas anteriormente. El tercer aspecto que se aborda es la definición/delimitación de los temas concretos sobre los que se basó la discusión: ¿cuál era el problema público que se pretendía atender? De ella deriva el cuarto aspecto que consiste en identificar las acciones de política impulsadas para atender el problema público. En quinto lugar, se plantea una aproximación a las estrategias decisionales adoptadas en la política.

En un segundo apartado se abordan aspectos de contexto que ayudan a comprender cómo se desarrolló la fase de diseño del PNDF 2001-2010 y se explica cuáles fueron los actores que intervinieron en el diseño. También se describe el contenido del PNDF destacando aspectos como diagnóstico, relación con los objetivos de la Ley, acciones propuestas y mecanismos de coordinación y seguimiento establecidos. Asimismo, se identifican los actores de esta etapa y los conflictos que surgieron en el proceso. Finalmente, en las conclusiones se hace referencia a las principales lecciones o aprendizajes y los retos que plantea el desarrollo de la política pública en materia forestal, poniendo de relieve la persistencia de problemas de la etapa de diseño, según la evaluación del PNDF 2011-2020.

1. El origen del problema y la presión por una ley forestal

El proceso de deforestación en Costa Rica hunde sus raíces en el siglo XIX, aunque presentó mayor dinamismo desde la década de 1890, producto de la exportación de maderas finas (Goebel 2013). El inicio del siglo XX presentó un escenario caracterizado por la fuerte deforestación en las costas del Pacífico Norte y Pacífico Central del territorio costarricense, así como una actividad de explotación maderera que se había desplazado hacia la Zona Norte y Caribe del territorio favorecida por el ferrocarril construido entre 1870 y 1890. Además, en la década de 1940 Estados Unidos, mediante la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), promovió la exportación de maderas de América Latina para hacer frente a la reconstrucción de la posguerra (FAO 1948) y para obtener materia prima para la industria del papel y de contrachapados.

En ese contexto surgen en Costa Rica las primeras iniciativas por reglamentar la protección del bosque, la explotación maderera y establecer las normas mínimas para mejorar la producción y exportación de este bien (Volio 1951, VIII). La primera acción concreta fue la formación del Consejo Forestal en 1949 y la creación del Departamento Forestal dentro del Ministerio de Agricultura a inicios de la década de 1950. A ello se sumó, en 1955, la Ley del Instituto Costarricense de Turismo (ICT) con la que se crearon oficialmente los primeros parques nacionales. Y, desde otro flanco, las publicaciones que se venían haciendo desde la *Revista de Agricultura* (sobre todo en la década de 1940) y desde la revista *Suelo Tico* (en la década de 1950), presionaron para que se sancionara una ley que protegiese los bosques. Sin embargo, el interés del Estado por colonizar el territorio (en lo cual jugó un papel central el Instituto de Tierras y Colonización, ITCO, creado en 1961) y la misma deficiencia con que el Ministerio de Agricultura atendía este tema, hizo que la aprobación de la primera Ley Forestal (4465) llegara hasta 1969.

1.1. La coyuntura crítica: evidencia de un equilibrio interrumpido

Ni la Ley 4465 ni sus reformas, lograron contener la deforestación; el subsistema de política ambiental encargado de atenderla no mostró una actividad diligente, producto de lo que puede entenderse como una retroalimentación negativa (Baumgartner y Jones 1993) sobre las necesidades del sector. Según el estudio de Sader y Joyce (1988: 12) sobre tasas de deforestación en Costa Rica, “el total de bosques primarios que quedaban en 1940, 1950, 1961, 1977 y 1983 era de 67, 56, 45, 32 y 17 por ciento, respectivamente”. De hecho, la tala experimentó tasas que llegaron hasta las 45 mil hectáreas anuales entre 1986 y 1991 (Sánchez 1993, citado por Chaves y Rosero 2001:30). Parte de las razones que lo explican, además de la ineficacia de la ley, es que la administración de los temas ambientales estuvo dividida en las direcciones Vida Silvestre, Parques Nacionales y Forestal, todas ellas bajo la directriz del Ministerio de Agricultura hasta 1988, cuando se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM).

Dado que el problema (la tala y su control) no se resolvió, en 1986 se emitió la Ley 7032 con la cual se buscó corregir las deficiencias de la ley anterior, pero esta tampoco fue efectiva. Al parecer, su aplicación contribuyó a legalizar lo que antes era una práctica ilegal (S.a. 1995: 41). La evidencia es que, en 1987, mediante Decreto Ejecutivo 17754-MIEM-MAG, se decretó *estado de emergencia de la actividad forestal en el país* (MIRENEM 1996: 23), por lo cual se recurrió a incentivos fiscales. A la deducción del impuesto a la renta que venía funcionando desde 1979, se sumaron beneficios como los Certificados de Abono Forestal (CAF), el Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA), el Certificado de Manejo de Bosques (CAFMA), los Certificados de Protección (CPB) y el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF) (González y Lobo 1999: 10-11), entre 1988 y 1995.

No obstante, el 22 de mayo de 1990 la *Sala Constitucional* del Tribunal Supremo declaró inconstitucional la Ley 7032 de 1986, mediante el voto 546-90. Tal resolución se basó en la denuncia de inconstitucionalidad de algunos artículos de esa Ley (60, 62 y 122 incisos a y f), y que “no se hace constar en la Ley Forestal ninguna disposición que demuestre que la misma fue aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa” (Voto 546-90 del 22-05-90). La resolución se basó en este último criterio tras comprobar que no existía, en las actas del Congreso, evidencia de que la Ley contase con los 38 votos requeridos para limitar derechos sobre la propiedad privada, según el artículo 45 de la Carta Magna de Costa Rica. Esto constituyó la ruptura del equilibrio y del proceso incremental que se había desarrollado desde 1969 en materia forestal.

En consecuencia, la Sala Constitucional restituyó la Ley Forestal de 1969. Pero dado que era una ley obsoleta, la deforestación fue adoptada nuevamente como problema público y presentada ante el Congreso mediante un nuevo proyecto de ley, lo que pone en evidencia un proceso de anticipación interna en la introducción en agenda (Garraud 1990, citado por Subirats *et al* 2008: 142-143). Esta nueva propuesta pretendía corregir debilidades de la Ley de 1969, proteger los derechos citados en la resolución 546-90 y establecer un artículo transitorio que obligaba a crear una Comisión Legislativa para estudiar los cambios que se debía realizar a la Ley Forestal. El resultado fue la sanción de la Ley 7174, del 28 de junio de 1990. Ella establecía en su transitorio VI que la comisión referida anteriormente estaría integrada por “cinco miembros de nombramiento del presidente de la Asamblea Legislativa. Tendrá un plazo de dos meses para rendir el informe, el cual se reconocerá en el primer lugar de los primeros debates, con prioridad sobre cualquier asunto”.

El 23 de julio de 1990 quedó integrada la Comisión Especial para estudiar y proponer las reformas necesarias a la Ley Forestal (Arroyo y Rodríguez 2014: 7). Empero, a pesar de la trayectoria institucional (*path dependence*) que aportaba gran cantidad de insumos, la creación de una nueva ley forestal debió esperar hasta 1996. Es claro que el proceso de discusión, de toma de decisiones y de formación de la ley implicó una serie de negociaciones entre distintos actores, pero también es claro que la urgencia del problema pasó a un segundo plano, debido a que, para ese momento, Costa Rica había entrado en un proceso de reformas estructurales del Estado.

Ahora bien, aunque la (re)introducción del tema se dio por anticipación interna e incorporado a la agenda institucional (Aguilar 1993), no es menos cierto que, al menos desde 1970, se venía construyendo, en el seno de una coalición promotora (Martinón 2005) integrada especialmente por actores de la academia (Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional de Costa Rica, Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Centro Científico Tropical), una agenda sistémica (Aguilar 1993) en la que concurrían distintos imaginarios e hipótesis cau-

sales sobre el origen y repercusiones de la deforestación del territorio. Argumentos respaldados en la mayoría de los casos por datos empíricos sobre el avance de la deforestación y los problemas ambientales que eso causaba (Sader y Joyce 1988). Además, “tras la creación del MIRENEM se estableció la Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible (ECODES) y se inició un proceso de discusión nacional sobre esta temática [ambiental-forestal]” (Miranda, Otoy y Venegas 2005: 31).

1.2. Actores del proceso de formulación de la política pública

El grupo de actores que intervino en la formulación de la política que nos ocupa fue relativamente amplio. En primer lugar, los dos diputados que presentaron el proyecto de reforma de la Ley Forestal 4465 (GERA del Partido Liberación Nacional, PLN, y MAGS del Partido Unidad Social Cristiana, PUSC), mediante el expediente legislativo 10.940 con lo cual el problema público entró en agenda. Junto a ellos trabajó la Comisión Especial creada para coordinar el proceso de reforma. Esta comisión, integrada por cinco diputados, asumió el rol director y como tal, sus objetivos fundamentales estuvieron ligados al proceso y al contenido del proyecto. Además, hubo otro actor con un papel destacado, el diputado OSF –en ese entonces perteneciente al PLN–, quien jugó un doble rol de aliado y opositor, ya que durante el proceso incluyó una propuesta de ley (proyecto de ley “CULPA”) para ser analizada como alternativa al proyecto que se discutía. (Arroyo y Rodríguez 2014: 11).

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) entró en este proceso como actor aliado, interesado en objetivos orientados a la preservación de la biodiversidad. En una línea semejante debe rescatarse a la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON) la cual reunía a diversas organizaciones con intereses en la defensa ambiental y la justicia social. La Cámara Costarricense Forestal (CCF) fue un actor con objetivos bastante claros; le interesaba evitar que se decretaran prohibiciones (rol opositor) que limitaran la actividad forestal en el país (aspecto de contenido), pero también le interesaban los beneficios que pudiesen derivar de las acciones de política que se establecieran (resultado del proceso), así como de su eventual participación en estructuras resultantes (rol de aliado). En el caso de la Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA), tanto sus objetivos como su rol se asemejaban a los de la CCF.

En el caso de la academia, la UCR jugó un rol de aliado, interesada especialmente en objetivos de contenido sobre el tema forestal y la necesidad de impulsar un equilibrio entre la explotación y la conservación. Finalmente, el trabajo realizado permitió reconocer como un actor adicional que entró en las negociaciones, al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE). La acción de este último actor estaba claramente orientada por objetivos de proceso, pues se interesó en que la ley permitiera la corta de árboles en

casos de proyectos de infraestructura de instituciones autónomas y de conveniencia nacional, de manera que asumió un rol más de aliado que de opositor.

1.3. Interacción de los actores en la construcción de la política

Según Watson *et al* (1998: 48) durante el proceso de formulación de la política se abrió un espacio de consulta con sectores del gobierno, así como a “la Universidad de Costa Rica, a Organizaciones conservacionistas como la UICN, a la Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON), a la empresa privada y a las organizaciones de pequeños productores forestales”. Para estos autores, el proceso de negociaciones dio cabida a tres tendencias:

- Los entes estatales rectores de la política forestal, los cuales buscaban mantener su papel de rector y contralor de la actividad.
- Los ambientalistas exigiendo sanciones a los infractores y buscando estímulos para los campesinos.
- El sector productivo forestal exigiendo mayor libertad para actuar y asumir acciones (Watson *et al*, 1998: 48).

El proceso de diálogo se extendió de 1990 a 1996 y se alimentó de una agenda sistémica que poco a poco llegó a la mesa de negociación por parte de los actores representados. Esa agenda se vio enriquecida con la presión realizada por organizaciones no gubernamentales (ONG's) como, por ejemplo, la FECON y el Foro Emaús, creado en 1992 en el Caribe costarricense (iglesia, sindicatos, organizaciones indígenas, ambientales y otras ONG) desde la cual se denunciaban los daños de la producción bananera en la región (Foro Emaús). A esas presiones también se sumaron incidentes como la muerte de ecologistas entre 1994 y 1995 (Bonilla *et al* 2015: 142) lo cual hizo aún más evidente la necesidad de una decidida actuación estatal.

La discusión y la toma de decisión se alimentó también de una serie de hechos concomitantes al núcleo del problema público. En 1992, por ejemplo, la Agenda 21 sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Río de Janeiro, Brasil), marcó el derrotero de las políticas hacia el concepto de Desarrollo Sostenible. Ese mismo año el CCT, por solicitud del Gobierno de la República, a través del MIRENEM publicó un documento denominado Política Forestal para Costa Rica (CCT 1992) como un insumo fundamental para reconocer el problema vigente. Además, el VII Plan Nacional de Desarrollo “Francisco J. Orlich, 1994-1998” iniciaba con el lema “Del bosque a la sociedad”. Este plan colocaba la aspiración del Desarrollo Sostenible como marco de referencia para las políticas de desarrollo nacional (Camacho y Solano 2010: 8).

De igual forma, en el primer lustro de la década de 1990, desde el Congreso se aprobó una serie de leyes conexas al tema forestal que sin duda generó nuevas interpretaciones y originó nuevas expectativas entre los distintos actores. Se puede citar la reforma del artículo 50 constitucional, (Ley 7412), mediante la cual se dispuso que “toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado”. De forma semejante se decretaron las leyes: 7317 (Ley de Conservación de la Vida Silvestre), 7414 (Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático), 7416 (Aprobación del convenio sobre la diversidad biológica y sus anexos i y ii), 7433 (Convenio para la conservación de la biodiversidad y protección de áreas silvestres en América Central) y la 7554 (Ley Orgánica del Ambiente) la cual creó los Consejos Regionales Ambientales. En esta última se establece que

“Es obligación del Estado conservar, proteger y administrar el recurso forestal. Para esos efectos, la ley que se emita deberá regular lo relativo a la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de estos recursos, garantizando su uso sostenible, así como la generación de empleo y el mejoramiento del nivel de vida de los grupos sociales directamente relacionados con las actividades silviculturales” (artículo 48).

Por último, la conceptualización de esa agenda sistémica obligaba a visibilizar otras redes de actores ubicados en la “acera del frente”, la de los intereses privados. Por ejemplo, JUNAFORCA, fundada en 1991, y que reúne a varias decenas de organizaciones de pequeños y medianos reforestadores y productores forestales (entre ellos cooperativas), canalizó hacia la discusión las inquietudes de sectores muy diversos. Algo semejante hizo la CCF, fundada en 1994, especialmente en representación de los grandes productores (Watson *et al* 1998: 21).

En la negociación se constituyeron dos coaliciones promotoras. Por un lado, JUNAFORCA y CCF, que compartían el interés por lograr la mayor libertad posible para desarrollar la producción y por obtener beneficios de la futura Ley. Por otro lado, la coalición entre los actores estatales (diputados) y los grupos ambientalistas que también buscan la regulación, aunque estos últimos exigían mayores penas para los infractores. No está claro cuáles fueron las acciones concretas llevadas a la mesa por cada actor, pero, según Watson *et al* (1998: 69), la CCF “tuvo éxito en asegurar una amplia representación en las instituciones creadas por la Ley Forestal de 1996, notablemente en la Oficina Nacional Forestal y en el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO)”.

1.4. El contenido de la decisión y temas resultantes

El eje central (el problema público) de la política era contener la deforestación que ponía en riesgo la conservación y protección de los recursos naturales. Otros temas sobre los que se debatió en la política fueron, entre otros,

- La organización del sector forestal. Se observaba la ausencia de organizaciones (fuera del Ministerio de Ambiente) que se encargaran de administrar y dirigir las acciones que permitieran hacer un uso adecuado de la riqueza forestal del país.
- La definición de patrimonio natural del Estado. Este era un tema pendiente pues de él derivaba también el tipo de limitaciones que pudieran establecerse.
- El incentivo a procesos de reforestación. Este aspecto era clave para revertir la situación vigente en el momento. Se tenía claro que no bastaba con prohibir la tala.
- Y quizás la discusión más acuciante era la relativa a prohibir, o no, el cambio en el uso del suelo tanto en terrenos del Estado como en propiedad privada. Esta era identificada como la gran deuda de las leyes anteriores.

Finalmente, la Ley 7575 sancionada el 13 de febrero de 1996 como Ley Forestal de Costa Rica incluyó varias *acciones de política* con el fin de alcanzar los objetivos trazados. Entre las acciones más concretas se dispuso

- Crear la Oficina Nacional Forestal.
- Mantener los Consejos Regionales Ambientales creados por ley 7554.
- Crear incentivos para la Conservación: Certificado para la Conservación del Bosque (CCB).
- Fomentar las plantaciones forestales.

- Proteger las áreas forestales.
- Establecer un fondo forestal.
- Crear el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal, FONAFIFO.

1.5. Estrategias decisionales adoptadas: un resumen

Este recorrido sobre la inclusión en agenda y la toma de decisión de la política forestal lleva a concluir que los modelos de coaliciones promotoras y del equilibrio interrumpido o puntuado son los que ayudan a explicar mejor el proceso. Las coaliciones promotoras podemos identificarlas incluso antes (en el contexto) en la labor que desarrollaron actores como la academia y los grupos ambientalistas al crear un conjunto de conocimientos técnicos y científicos sobre el desarrollo forestal, pero también las encontramos en la etapa de negociación. En este caso se percibe claramente la unión de intereses del sector forestal privado en torno a la CCF y JUNAFORCA. La primera de éstas tenía claro que la definición de la política constituía el primer paso y que la unión del sector era estratégica para lograr mayores prerrogativas en el diseño que necesariamente debía realizarse para poner la política en marcha. Por su parte, los promotores de la política, representantes de los intereses del Estado, encontraron apoyo en los sectores conservacionistas y ecologistas, así como en la academia, lo cual dio espacio a una coalición más interesada en proponer medidas regulatorias al uso del bosque, la preservación de la biodiversidad y el impulso a un uso racional de los recursos.

Por otra parte, esta evolución refleja un proceso incremental y de *path dependence* que arranca desde la década de 1969 y evoluciona con algunas enmiendas a la ley. Luego, en 1986, la segunda ley forestal incorpora pequeños avances como los relativos a incentivos forestales. Este proceso de pequeños cambios y ajustes que puede rastrearse antes de 1969, llega a un punto de inflexión con la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley 7032 en el año 1990, lo que obliga a un cambio drástico en la política, alimentado ahora por una serie de retroalimentaciones positivas (equilibrio interrumpido). Este punto de inflexión se dio en un momento en que el conocimiento ambiental y la arena política del subsistema ambiental había alcanzado un progreso notable pero, además, entre este punto de quiebre y la declaración de la ley de 1996 se van a presentar otra serie de eventos de importancia internacional que terminan por justificar y consolidar la toma de decisiones, incluyendo la prohibición del cambio en el uso del suelo y la creación de organizaciones encargadas del sector forestal.

2. El diseño de la política pública: El contexto del PNDF 2001-2010

La etapa de diseño de la política forestal fue un proceso sinuoso y con diversas contradicciones, tanto que el primer paso que condujo al PNDF fue dado en la esfera privada.

Aunque la Ley 7575 se creó en 1996, fue hasta 1998 que se convocó al “Foro Nacional sobre Análisis de Políticas Forestales y de Recursos Naturales de Costa Rica”, iniciativa que “no surge directamente del gobierno, sino de la Oficina Nacional Forestal (representación del sector privado), de la Universidad para la Paz y del Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR) (MINAE *et al* 2002: 26).

Como resultado de ese foro, se constituyó una “Comisión Interinstitucional para formular las Políticas Forestales de Costa Rica” (MINAE *et al* 2002: 27) en la cual participaron varios actores de la fase de introducción en agenda. Finalmente, a inicios del año 2000, la comisión entregó al MINAE una Propuesta de Políticas Forestales para Costa Rica. En febrero de ese mismo año, el MINAE tomó el trabajo de la Comisión Interinstitucional y lo trasladó a una “*Comisión Interna*” la cual se encargó de “reescribir y ajustar” las Políticas Forestales de Costa Rica. Asimismo, esta *Comisión Interna* utilizó dichas políticas forestales como base para presentar, en paralelo, un “perfil” del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (MINAE *et al* 2002: 28).

La ministra de Ambiente en aquel momento, señaló que esas políticas forestales constituían “el punto de partida para terminar la construcción de un Plan Nacional de Desarrollo Forestal, cuyos cimientos apenas han sido esbozados” (MINAE 2000: 4). Sin embargo, en ese mismo documento se señaló que el MINAE “ha decidido emitir el presente Plan Nacional de Desarrollo Forestal, con la intención sincera de que pueda servir como marco de referencia para la definición de una política de Estado de largo plazo” (MINAE 2000: 5), e incluso después lo denominó “Programa” (MINAE 2000: 10) abonando aún más a la falta de claridad sobre el proceso.

En seguimiento a esas disposiciones del MINAE, en junio de 2000 se creó una nueva comisión, la cual se conoció como la *Comisión del PNDF*. Esta Comisión estuvo integrada por “representantes del SINAC, del FONAFIFO, de la ONF y del Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR)” (MINAE *et al* 2002: 28). En agosto de 2000, la *Comisión del PNDF* realizó el I Foro Nacional del Plan Nacional de Desarrollo Forestal del cual se siguió un II Foro el 2 de febrero del 2001. Con los resultados de estas actividades “se delineó la versión final del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010, que fue oficializado por la ministra de Ambiente y Energía el 9 de marzo del 2001” (MINAE *et al* 2002: 28). No obstante, entre 2003 y 2004 se realizaron revisiones del PNDF 2001-2010 y como resultado se creó el Plan de Acción Forestal de Costa Rica 2004-2010 (MINAE 2004), de lo cual hablaremos luego.

2.1. El espacio organizacional

La trayectoria seguida entre la aprobación de la Ley Forestal y el Plan de Acción que la operacionaliza (el PNDF 2001-2010), implicó el paso por tres gobiernos. La Ley se

aprobó durante la administración de José María Figueres Olsen (PLN), siendo ministro de ambiente el Ing. René Castro Salazar. El PNDF se concretó en 2001, durante el tercer año de la administración de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (PUSC), periodo en el cual ejerció como ministra de ambiente Elizabeth Odio Benito. Por su parte, el Plan de Acción Forestal 2004-2010 vio la luz a mediados del gobierno de Abel Pacheco de la Espriella (PUSC), cuando el MINAE estaba bajo la dirección de Carlos Manuel Rodríguez Echandi. A nivel de hipótesis, es plausible que el paso por estas administraciones contribuyó a definir los matices que fue adquiriendo la Política Forestal. Véase de forma resumida las orientaciones que asumió la política en cada uno de los instrumentos citados.

La Tabla 1 muestra el desplazamiento de los ejes de interés en cada momento; aunque esto se retomará más adelante, es fundamental hacer notar la diferencia entre los intereses de ordenamiento territorial y de competitividad forestal (entre el PNDF 2001 y el Plan de Acción Forestal 2004), lo cual está relacionado con los actores participantes. Este proceso estuvo enmarcado en un contexto donde el país venía saliendo de la implementación de Programas de Ajuste Estructural que tenían, entre otros objetivos, una reforma del Estado y el redireccionamiento de las actividades económicas, lo cual impactó en el contenido presupuestario para la ejecución de las diferentes actividades forestales propuestas. Además, en la década de 1990 el Estado apostó al ambiente especialmente a través de la creación de áreas protegidas más que atendiendo directamente el tema forestal. Según los registros en este campo, entre 1990 y 2004 se crearon 58 áreas protegidas, lo que representa cerca del 45% del total de áreas protegidas públicas del territorio nacional. Este dato es, asimismo, reflejo de la política económica que estaba impulsando el Estado desde la cual se consideró al turismo de naturaleza como un aspecto clave para la atracción de divisas.

Tabla 1. Principales ejes de acción de la política y planes forestales entre 199s y 2004

Instrumento /Política	Ejes principales
Ley Forestal 7575 de 1996	Crea: <ul style="list-style-type: none"> - La Administración Forestal del Estado (AFE) - la ONF - el FONAFIFO - Mantiene los Consejos Regionales Ambientales - Los incentivos y el Fondo forestal - Los regentes forestales - Una Comisión de Certificación Forestal (transformada en 2007 en la Comisión Nacional para la Sostenibilidad Forestal)
Políticas Forestales y “perfil” Plan Nacional de Desarrollo Forestal (2000)	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento territorial - Sistemas de información sobre recursos forestales - Seguimiento de recomendaciones del proceso de Concertación Nacional - Coordinación Interinstitucional - Instrumentos y mecanismos de financiamiento de la actividad Forestal - Investigación y desarrollo - Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad de la actividad forestal - Fortalecimiento institucional - Fortalecimiento de la participación de Costa Rica en la Agenda Internacional en materia de bosques
Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Ordenamiento de tierras forestales - Competitividad y posicionamiento del sector forestal - Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad forestal - Instrumentos y mecanismos financieros - Sistemas de información - Fortalecimiento y coordinación interinstitucional
Plan de Acción Forestal 2004-2010	<ul style="list-style-type: none"> - Competitividad y posicionamiento del sector forestal - Ordenamiento de las tierras forestales - Instrumentos y mecanismos financieros - Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad - Sistemas de información - Fortalecimiento institucional - Género y combate a la pobreza - Programa de capacitación forestal - Mecanismos de coordinación, seguimiento y evaluación

Fuente: Construcción propia con base en las leyes y planes citados.

En esos años también se trabajó en políticas (nacionales e internacionales) relacionadas con el tema forestal. En 1994 el decreto 22909 del MIRENEM había creado el Sistema Integrado Nacional de Áreas de Conservación y Desarrollo Sostenible (SINACODES), luego vino la Ley Orgánica del Ambiente, creada solo un año antes de la Ley Forestal; el Convenio regional para el manejo y conservación de los ecosistemas naturales forestales y el desarrollo de plantaciones forestales ratificado en 1996; la Ley de Biodiversidad creada en 1998 mediante la cual se creó el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC, en sustitución del SINACODES), entidad a la cual se le asignó, entre otras tareas, ser el ente coordinador de la Administración Forestal del Estado (adsrita al MINAE). De igual forma la Ley de uso y conservación de suelos suscrita en 1998 y, en general, las directrices que emanaban del Foro de Naciones Unidas sobre bosques (MINAE 2000: 3). Estos marcos políticos y normativos intervinieron de manera sustantiva en la definición de la política forestal y así se consigna en el documento sobre Políticas Forestales

(MINAE 2000: 3-5) cuando habla de la consideración de este contexto internacional y en el PNDF 2001-2010 (MINAE 2001: 8-9) al exponer los principios forestales internacionales. Queda por analizar, en breve, la correspondencia entre estos aspectos, el PNDF como tal y su correspondencia con lo que señalan la Ley Forestal y su Reglamento.

2.2. Los actores en el diseño del PNDF

Al analizar los actores que intervinieron en el diseño del PNDF aparece una disyuntiva. Está claro, en primer lugar, que la *Comisión del PNDF* (creada por el MINAE) se basó en el trabajo previo realizado por una cantidad de actores mucho mayor. En este punto se percibe que “el enfoque de red de políticas públicas comienza donde acaba el enfoque de proceso” (Klijn 1998b: 9). Basado en ello, es preciso al menos distinguir los actores que participaron de esa etapa previa respecto a los encargados de hacer el diseño del PNDF. De paso se identifican aquellos que estuvieron en ambas fases.

- Oficina Nacional Forestal (ambos momentos)
- Universidad para la Paz (UPAZ)
- Colegio de Ingenieros Agrónomos (CIA)
- MINAE (ambos momentos)
- SINAC (ambos momentos)
- Junta Nacional Forestal Campesina (JUNAFORCA)
- Cámara Costarricense Forestal (CCF)
- Cooperación Alemana a través del Proyecto GTZ-COSEFORMA
- FONAFIFO (ambos momentos)
- Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR) (ambos momentos)
- La Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente (FECON)
- Representante de ecologistas
- Representante de universidades-CONARE
- Mesa Nacional Campesina

Al iniciar la preparación del PNDF, el MINAE definió a los siguientes actores como parte de la comisión encargada del proceso. El SINAC, actor burocrático reconocido además como responsable del manejo forestal. El FONAFIFO, que es también un actor burocrático interesado especialmente en objetivos de contenido del PNDF. A ellos se sumó la ONF que, aunque representa al sector privado, fue creada por la Ley Forestal como actor público no estatal, lo cual la convierte en un actor burocrático. Asimismo, la ONF fue designada por el MINAE como coordinadora del PNDF (MINAE *et al* 2002: 28). El cuarto actor que participó del proceso fue el Proyecto Regional Forestal del PNUD (PROFOR)”, un actor de intereses generales que aportó recursos cognitivos y financieros (MINAE *et al* 2002: 30).

La dinámica de interacción entre los actores fue, en cierta forma, delimitada por el MINAE. Cuando el ministerio conformó la *Comisión del PNDF*, le trasladó el “perfil” con líneas generales. Apoyada en el insumo de esa fase inicial donde participaron otros actores y de la institucionalidad creada en la materia (Ley Forestal y Reglamento a la Ley Forestal), la *Comisión del PNDF* preparó un documento que se llevó a un I Foro Nacional de Consulta del cual surgió la conformación de 9 equipos de trabajo (para nueve áreas de interés). Cada uno de estos equipos (con expertos en sus campos) trabajó por separado durante tres meses realizando talleres, consultorías y diversas consultas. Aunque este matiz le aportó un perfil participativo al proceso y que en el PNDF se incluyó un listado de participantes bastante amplio, no es posible determinar su grado de aporte o interacción. Con los aportes de estos 9 grupos, fue la *Comisión del PNDF* quien determinó las 6 áreas en que organizaría el PNDF, áreas que además se correspondían con la naturaleza misma de las entidades representadas. Finalmente, dicha comisión convocó a un II Foro Nacional de Consulta y con esos últimos aportes consolidó el PNDF que se aprobó en 2001.

Esta metodología de trabajo, que también quedó consignada como el mecanismo de base para dar seguimiento al plan como veremos luego, restringió los conflictos (y la riqueza de las aportaciones) a las redes de actores vinculados a cada eje de trabajo, evitando así que se diesen discusiones fuertes en el seno de la *Comisión del PNDF*. De eso se concluye que este mecanismo es el responsable de tener un PNDF que, en la práctica, mostraría serios inconvenientes como la “Ausencia de estrategias e iniciativas integrales para el desarrollo de las metas” (FAO 2004: 3).

2.3. El contenido del PNDF 2001-2010

El PNDF 2001-2010 incluyó un diagnóstico que describe al sector forestal como un “Sector en alza”. Sin embargo, tal diagnóstico refleja la carencia de un estudio sistémico que rindiera cuenta, no solo de las tasas de deforestación que se mencionan, sino especialmente de las dinámicas forestales que habían llevado a tal situación. Este esbozo

de diagnóstico se centra, por el contrario, en visibilizar la recuperación del bosque en los últimos años previos al Plan, y el aparente éxito de los mecanismos de incentivo creados hasta el momento. Lo que sí hace, y que está en sintonía con la idea de uso y aprovechamiento de los bosques, fue el establecer los principales retos, organizados en torno a “inyectar la inversión necesaria para industrializar esta madera y colocarla en los mercados nacional e internacional” (MINAE 2001: 5), así como “consolidar el cobro y pago de los servicios ambientales, en lo cual el país está haciendo un esfuerzo verdaderamente serio y sostenible” (MINAE 2001: 5). Pero, en suma, el diagnóstico no explora, por ejemplo, las falencias de la Dirección General Forestal que, pese a existir desde 1969, no logró contener la avasalladora deforestación. El diagnóstico carece de algún tipo de “respuesta tentativa” sobre cómo conciliar los intereses propiamente conservacionistas (y para muchos preservacionistas) con aquellos que buscan la explotación de los recursos como mecanismos de producción de riqueza, empleo y bienestar.

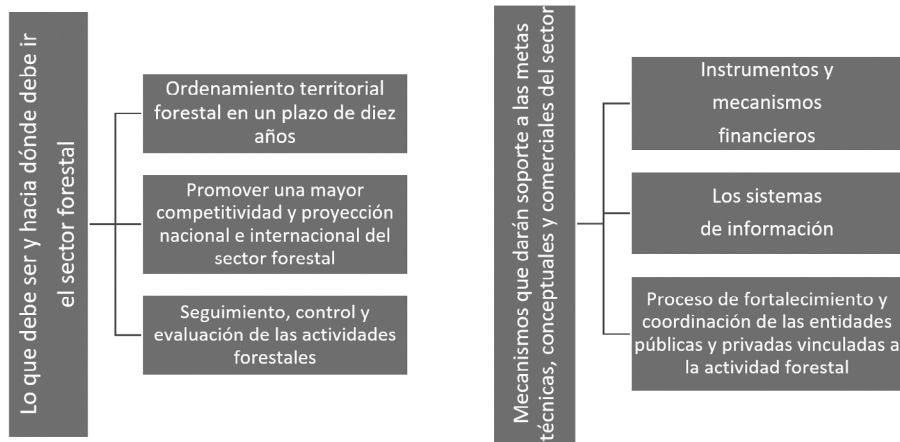
Lo que puede interpretarse como objetivos generales del PNDF son especialmente tres: a) catapultar el sector forestal costarricense hacia una mayor organización, competitividad y productividad, b) llevar adelante la planificación, seguimiento y evaluación de las políticas en este campo, con miras a garantizar el manejo y desarrollo sostenible de los recursos derivados de los bosques del país, y c) contribuir al desarrollo humano de los y las costarricenses, especialmente en las áreas rurales, creando oportunidades para alcanzar un nivel de vida adecuado en armonía con el ambiente (MINAE 2001: 14). En este punto es conveniente recordar que la Ley 7575 establece como su prioridad

Velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables (Ley 7575 1996: art. 1).

Este distanciamiento “parcial” entre el espíritu de la Ley (más orientada a la conservación y al uso racional) y el PNDF (orientado al uso y aprovechamiento del bosque como factor de desarrollo) introduce diversas contradicciones que, sin embargo, no dificultaron la concreción del Plan, especialmente por la metodología de trabajo adoptada en la etapa de diseño como se indicó antes. No obstante resulta necesario destacar que, desde este punto, el Plan se empezó a deslindar de la Política, de manera que se puede argumentar que la Ley Forestal hasta cierto punto se vio reducida a un referente legal más que a un marco normativo.

Las acciones de intervención establecidas en el PNDF 2001-2010 se agrupan en seis ejes, los cuales a su vez se organizan en dos grandes áreas como se muestra en la Figura 1.

Figura 1. Organización de las áreas de intervención del PNDF 2001-2010



Fuente: elaboración propia a partir del PNDF

La Ley Forestal 7575 no habla directamente de ordenamiento territorial, pero incluye en el artículo 3 la definición de qué debe entenderse por terrenos de vocación forestal y señala, adicionalmente, que para explotar bosque en áreas privadas se requiere de planes de manejo (art.20). Por lo tanto, se entiende que en esta materia concreta la imprecisión la Ley Forestal condujo a la necesidad de establecer esta estrategia de intervención para impulsar el ordenamiento de las tierras forestales, acción cuyo responsable principal es el SINAC. El eje de competitividad, asignado a la ONE, parece responder de forma más directa al interés de la Política relacionado con la “producción e industrialización” de los recursos forestales. Esta correspondencia es, además, el eje central de los intereses de la ONE.

En el caso del eje relacionado con seguimiento, control y evaluación, estos criterios están dispersos en la Política. Por ejemplo, la Ley Forestal le encarga a la Administración Forestal del Estado (que como ya se dijo le corresponde al SINAC) la tarea de evaluar los recursos forestales del país y las acciones de seguimiento a las políticas regionales de desarrollo forestal las asigna a los Consejos Regionales Ambientales. Pero, contradictoriamente, el Reglamento a la Ley Forestal debilita la labor de los Consejos Regionales y aunque los autoriza a establecer sus propios reglamentos, en materia de Ley sus competencias se ven limitadas a acciones como conceder permisos de tala en áreas sin bosque. Esto puede ser interpretado como una línea de centralización que asegure el control a las instancias coordinadoras del Plan, y no a los Consejos Regionales.

El eje que muestra mayor congruencia entre la Política y el PNDF es el relativo a financiamiento, el cual desde la misma Ley se visualiza como una competencia del FONAFIFO. La diferencia sin embargo está en que la Ley concibe al FONAFIFO como un órgano

con personería jurídica instrumental, mientras que el Reglamento de la Ley lo define como un órgano de desconcentración máxima, lo cual le confiere mayores prerrogativas y responsabilidades en materia de financiamiento de la actividad forestal en el país. Puntualmente, el PNDF establece, en la meta número 4 del eje de financiamiento la intención de “Proveer al sector de un ente financiero sólido y eficiente para el financiamiento, desarrollo y promoción de las actividades productivas del sector forestal (MINAE 2001: 58). La Ley Forestal también le encomienda a la AFE la tarea de “Promover la sistematización de la información forestal y la divulgación, educación y capacitación forestales” (art. 6). Esta tarea también se ve reflejada en el eje de sistemas de información del PNDF y corresponde precisamente al SINAC el cumplimiento de esta labor.

Finalmente, el eje de coordinación de las entidades vinculadas al sector forestal, que en el PNDF aparece como una tarea directa de la ONE, en la Ley y en el Reglamento no se establece con claridad. Este punto sin duda parece constituir el eslabón más débil de la política y del PNDF. En efecto, pese a los esfuerzos que se plantean para desarrollar esta coordinación, la misma asignación de los ejes a los entes rectores más directamente asociados con cada materia hace pensar en la idea de “planes” separados, en lugar de un PNDF articulado y sistematizado. Por su parte, las acciones de gestión, entendidas como la coordinación horizontal y vertical son relativamente escasas en el PNDF. La figura que se presenta a continuación resume este aspecto de forma bastante clara.

Figura 2. Resumen de coordinación del PNDF

MECANISMO	ÁREA TEMÁTICA	RESPONSABLE DE COORDINAR	INSTITUCIONES VINCULADAS*
Comisión Interinstitucional de Coordinación del PNDF	Coordinación y seguimiento	ONF	SINAC-ONF-FONAFIFO Proyecto PROFOR
Ejecución del Plan de acciones	Ordenamiento de las tierras forestales	SINAC	SINAC, MAG, IDA y otros
	Competitividad y posicionamiento del sector forestal	ONF	ONF-CCE, JUNAFORCA y otros
	Seguimiento, control y evaluación de la sostenibilidad	SINAC	SINAC, Centros de investigación y otros
	Instrumentos y mecanismos financieros	FONAFIFO	FONAFIFO, sistema bancario nacional y otros
	Sistemas de información de recursos naturales	SINAC	SINAC, SIREFOR, ONF, FONAFIFO y otros
	Fortalecimiento y coordinación interinstitucional	ONF	ONF, SINAC, FONAFIFO y otros
Auditoría Externa	Monitoreo, evaluación, retroalimentación	Evaluadores externos	Consultoría

*Se deberán incluir todas las entidades necesarias para asegurar una adecuada ejecución del PNDF

Fuente: MINAE 2001: 76.

Según el PNDF, esa *Comisión Interinstitucional de Coordinación del PNDF* estaría “integrada por 2 representantes de cada institución SINAC-ONF-FONAFIFO y un representante del proyecto PROFOR/PNUD y le correspondería la responsabilidad de coordinar y dar seguimiento a las acciones y la formulación de estrategias para la ejecución del Plan (MINAE 2001: 75). No se entra en detalles sobre las limitaciones que presenta esta “distribución” de tareas por áreas de interés, pero basta con señalar un par de cosas. En un estudio de seguimiento al PNDF, la FAO señala que

Falta articulación entre las acciones ejecutadas y las organizaciones del sector, así como en los procesos intersectoriales. En algunos casos se quedan como acciones institucionales aisladas (FAO 2004: 3).

Este criterio lo comparten otras fuentes al asegurar que “los análisis de los expertos concuerdan en que el problema no es falta de recursos, lo que falta es planificación y gerenciamiento” (Sage, Miranda y Ulate 2006: 14).

En lo que respecta a la evaluación de las acciones del PNDF, lo único claro es que esta se realizaría “mediante la contratación de una Auditoría Externa, constituida por un grupo de expertos evaluadores de proyectos” (MINAE 2001: 76). No obstante, fue la Comisión Interinstitucional de Coordinación la que terminó impulsando, entre 2003 y 2004, una serie de actividades de evaluación, ajustes y actualización del PNDF. El resultado de ese proceso de seguimiento y evaluación fue la emisión del Plan de Acción Forestal 2004-2010.

El problema es que este Plan de Acción Forestal vino a cambiar las prioridades, pues desplazó el eje de ordenamiento territorial a un segundo lugar, para posicionar el de competitividad como el de mayor relevancia, además de introducir otros ejes que no estaban definidos en la Ley ni en el Reglamento a la Ley. Sobre esto basta con señalar que la Contraloría General de la República en el informe No. DFOE-PGAA-7-2008, del 30 de mayo de 2008, señalaba puntualmente

“Se detectaron inconsistencias entre el PNDF y otro instrumento de planificación denominado Plan de Acción 2004-2010, debido a que este último introduce cambios sustanciales en las áreas de acción, metas, actividades e indicadores del PNDF, dificultando así su seguimiento y el control, dificultad que se acentúa, debido a la definición imprecisa de los indicadores, que impiden establecer con certeza el grado de avance del PNDF” (MINAET 2011: 7).

2.4. Puntos clave en el análisis del PNDF

Para analizar el PNDF es necesario evocar de nuevo los aspectos que proponen tanto la Ley Forestal como su Reglamento con respecto a los bosques. Como se expresó antes, la Ley Forestal de 1996 se centra en crear la institucionalidad (ONE, FONAFIFO, Consejos regionales, regentes forestales) encargada de impulsar el desarrollo del sector forestal, así como el Fondo Forestal, los incentivos forestales y la obligatoriedad de los planes de manejo de bosques como requisito para su aprovechamiento. Resulta revelador desde este momento, que la Ley Forestal no incluyera al SINACODES, que ya existía en ese momento. Sin embargo, el Reglamento a la Ley Forestal, emitido un año después, establecía que

La A.FE. le competará al Ministerio del Ambiente y Energía y realizará sus funciones a través del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), mediante programas y proyectos basados en las políticas y prioridades establecidas por el Ministro que serán promovidas y

coordinadas por la Unidad Técnica de Apoyo y ejecutadas en forma integral por las A.C." Áreas de Conservación] (MINAE 1997: art. 3).

Al designar al SINAC como ente operativo de la Administración Forestal del Estado, el Reglamento introduce una contradicción ya que coloca al SINAC entre dos agendas, la de conservación y la de uso y aprovechamiento de los recursos forestales. Según el exministro de ambiente, Dr. Edgar Gutiérrez Espeleta (entrevista personal), este aspecto es medular pues para él hay dos problemas detrás de esto; por un lado, la eliminación de la Dirección General Forestal (que en sus palabras dejó huérfano al sector forestal) y, por otro lado, la falta de atención del SINAC a los temas forestales. Así, la omisión de SINACODES en la Ley Forestal puede interpretarse como un aspecto intencional, ya que la política estaba orientada especialmente al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, mientras que el SINACODES se perfilaba como un actor orientado a la conservación, aunque quizás menos definido que los actores ambientales que participaron de la inclusión en agenda (UICN y FECON).

La situación descrita plantea un cambio en los actores. En la fase de introducción en agenda, la relación entre actores llevó a señalar la presencia del modelo de coaliciones promotoras (Martínón 2005) dado que el sector forestal privado (CCF y JUNAFORCA) presentó un bloque común, mientras que los actores políticos y burocráticos encontraron el respaldo de los ambientalistas y de la universidad. Sin embargo, en la fase de diseño el MINAE asumió internamente la elaboración del "perfil" del PNDF, y constituyó la Comisión encargada de coordinar el Plan, dando paso al protagonismo de los actores y de las redes de política.

Ahora bien, entender el PNDF también pasa por comprender el contexto. En el caso del diseño de la política, pasó un total de 5 años entre la creación de la Ley y la aprobación del PNDF 2001-2010, lo que también implicó el cambio entre dos administraciones gubernamentales. También debe recordarse que la iniciativa que culminó en el PNDF 2001-2010 se originó en 1998 como parte del interés mostrado por entidades privadas, bajo la orientación de la ONE.

Es oportuno señalar también que en 2002 ocurrió un cambio de gobierno (aunque siempre quedó en manos del PUSC) y con ello también en la dirección del Ministerio de Ambiente. Quizás este cambio, unido a la discrecionalidad de los actores, y como respuesta a las presiones que sin duda ejercieron las redes que cada uno articulaba, llevó a que el PNDF se transformara sustantivamente con el denominado Plan de Acción Forestal 2004-2010. Este cambio fue alentado por la denominada Estrategia Nacional de Competitividad (Rodríguez 2004) y así quedó consignado en dicho Plan de Acción (MINAE 2004: 4), el cual sin embargo fue presentado como una actualización del

PNUF aprobado en 2001. De hecho, solo dos años después se señalaba que “La competitividad del sector forestal en Costa Rica es el factor más importante para poder ejecutar las metas que propone la actualización del PNUF” (Sage, Miranda y Ulate 2006: 4). El exministro de ambiente Gutiérrez Espeleta (entrevista personal) señala dos aspectos que es preciso enunciar; por un lado, el problema de que el “Patrimonio Forestal del Estado” esté inserto jurídicamente dentro del “Patrimonio Natural del Estado” lo cual limita el accionar de la política. Y, por otro, que la Política Forestal no es mala, señala por dónde debemos ir, lo que falta es “capacidad institucional”. Observación que deja planteada una línea de investigación en torno a capacidades estatales (Bertranou 2015; Repetto 2004) dentro del sector forestal.

La experiencia descrita lleva a concluir que la fase de diseño puede explicarse fundamentalmente desde la perspectiva del institucionalismo centrado en actores, así como mediante el enfoque de redes de políticas. Desde el institucionalismo centrado en actores, Zurbriggen enfatiza que “Los resultados de política no son un simple cumplimiento de reglas institucionalizadas o normas culturales, sino que es una acción que el actor desarrolla con una intencionalidad: la de obtener resultados preconcebidos” (Zurbriggen 2006: 73). De acuerdo con este enfoque, las instituciones “no sólo operan como facilitadores de elecciones posibles, sino que también delimitan cómo debe evaluar el actor implicado en los resultados de tales elecciones y determinan, de esta forma, las preferencias del actor respecto a las alternativas posibles (Scharpf 1997: 39; citado por Zurbriggen 2006: 74). En esa misma línea, la constelación de actores que actúan en torno a una política no solo condiciona sus estrategias sino también “los posibles resultados que tendrían lugar a partir de las diferentes estrategias de acción de los actores y, por último, a las preferencias o valoración de los actores con respecto a tales resultados posibles” (Scharpf 1997: 44-46; citado por Zurbriggen 2006: 75).

Por su parte, el análisis de redes de políticas conduce a visualizar cómo dentro de un subsistema de política (en este caso el ambiental), se desarrolla un “patrón de interacciones, o actores, involucrados en la toma de decisiones en un área especial de política pública” (Freeman 1965, citado por Klijn 1998b: 22). En el caso que se analiza, resulta claro que no solo se trata del SINAC, FONAFIFO y ONF como miembros de la *Comisión del PNUF*, sino de las redes de actores que cada uno articula a nivel regional, nacional o internacional. Con base en esto, también es evidente que “La formación e implementación de una política son, inevitablemente el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciados” (Scharpf 1978: 346; citado por Klijn 1998b: 10).

Esta última sentencia es ilustrativa si se toma en cuenta al menos una contradicción que podría ser clave para comprender los resultados (impacto) del PNUF. En concreto, aunque el Reglamento de la Ley Forestal señala que la Administración Forestal del Estado

(obligación del MINAE) se ejercerá por medio del SINAC, en la *Comisión del PNDF* se designó a la ONF como la entidad coordinadora del proceso. Aunque la Ley 7575 creó a la ONF como un ente público no estatal, en esencia se trata del sector privado, lo que de alguna manera constituye la institucionalización de una alianza público-privada. Por tanto, el proceso decisional del diseño de la política se sustentó en una estrategia que le permitiera a cada actor trabajar “libremente”. De esto se deriva que, al final, el PNDF 2001-2010 resultó en una compilación de “planes” de actores diferentes y con recursos distintos, respaldados institucionalmente, pero con escasa coordinación horizontal.

3. Conclusiones y retos pendientes

Como aprendizaje de la etapa de introducción en agenda y de la formulación de la política forestal se destaca la utilidad de las herramientas analíticas propuestas ya que permiten acercarse al tema forestal desde una óptica diferente. Es importante sin embargo tener claro que la constitución de un problema social en problema público implica un proceso de construcción y de toma de decisiones que requiere no solo de la “construcción” adecuada del problema, sino que debe existir una ventana de oportunidad para que esto se logre, y en este caso puede señalarse que la década de 1990 y la importancia que cobró el tema ambiental se constituyó en ese espacio. Parece crítico, sin embargo, que un tema tan delicado como el ambiental y en particular el sector forestal, requiera más de una década entre la introducción en agenda y el momento de contar con un plan forestal. Quizás una de las razones que puede argumentarse sobre esto es la falta de coordinación en el sector, debido, entre otras razones, a la diversidad de actores con recursos e intereses muy diversos.

Por su parte, la etapa de diseño de la política permitió reconocer la forma en que se mantiene o altera la correspondencia entre lo que busca la Ley y lo que se estableció en la política finalmente. Por ejemplo, la Ley Forestal crea un par de organizaciones encargadas de impulsar la actividad forestal y estas se mantienen como elementos centrales dentro del PNDF; pero, por otra parte, la Ley dispone la creación de un sistema de Certificación Forestal como mecanismo para administrar los recursos forestales mediante planes de manejo, y este aspecto es solo incluido de forma tangencial en el PNDF como parte de las acciones orientadas a impulsar la competitividad y sostenibilidad del sector.

La revisión de esta fase de diseño también permite determinar que, en tanto las áreas de la política (los 6 ejes) responden a orientaciones de naturaleza sectorial (asociado a sus actores responsables), resulta complicado determinar cuál es el triángulo de actores (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne 2008: 54-55), especialmente en lo que corresponde a beneficiarios y grupo objetivo (aunque se presume que son los madereros e industriales por un lado y la sociedad en general por el otro). Pareciera además que cada área del plan constituye implícitamente su propio triángulo de actores. Y esto a su

vez lleva a alimentar la premisa de que, en vez de un PNDF consensuado y articulado vertical y horizontalmente, nos encontramos ante un conjunto de “planes sectoriales” mal concebidos y sin articulación entre ellos.

Otro aspecto que se colige de esta etapa de análisis es la importancia de visualizar el diseño “con un ojo puesto en la implementación”. Aunque este trabajo no analiza en detalle la aplicación, ni la evaluación del PNDF, es fácil determinar que las acciones de intervención en muchos casos no cuentan con indicadores reales de medición que permitan a los aplicadores de la política determinar el grado de impacto deseado como para ejecutar ajustes o replanteamientos de la acción sugerida. Además, el PNDF carece de una verdadera definición de compromisos pues solo establece, de forma vaga, los actores vinculados a cada acción de política, pero no determina cuál es el papel de cada uno, el tipo de recursos que debe aportar o el compromiso en la ejecución, seguimiento y evaluación de la acción concreta.

Este análisis también lleva a concluir que el sector forestal en Costa Rica carece de un ente que articule e impulse el espíritu de la Política Forestal. El exministro Gutiérrez Espeleta (entrevista personal) considera que existe una “Política Forestal” aunque dispersa e inarticulada, pero en realidad lo que existe es un “Plan” o “planes” desde los cuales se intenta dar solución al problema público; un plan sin norte, sujeto al juego de intereses de los actores vinculados a él. El SINAC, organización encargada de la AFE, está orientada hacia otros objetivos, mientras que las decisiones más relevantes sobre el sector parecen estar en manos del sector privado. En suma, el análisis de esta etapa reafirma lo que la Dra. Violeta Pallavicini ha mencionado (comunicación personal), y es que en Costa Rica la elaboración de políticas públicas (PP) no atiende necesariamente a los cánones de este campo, lo cual también reafirma su idea de que falta mucho camino por mejorar en el país para impulsar PP que realmente vengán a resolver los problemas públicos.

Luego de que la Contraloría General de la República determinó la necesidad de revisar y adecuar el PNDF 2001-2010 y el Plan de Acción 2004-2010, el entonces Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones (MINAET, luego Ministerio de Ambiente y Energía, MINAE) mediante oficio DM-1085 de junio de 2009, instruyó a la Comisión Interinstitucional de Seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo Forestal (PNDF) a iniciar el proceso de evaluación y actualización del PNDF, para lo cual se contrató una consultoría de la UICN. Esa evaluación se realizó a partir de 2010 (MINAET 2011: 7) y fue la base para la elaboración del PNDF 2011-2020. Por ello, se puede decir que el primer PNDF no contó con la evaluación de un ente externo (como se señalaba en la figura 2) ya que la UICN había estado presente en etapas previas y conocía parte de los problemas de la etapa de diseño. Fue hasta el 2020 que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como instancia encargada, realizó la primera evaluación del PNDF 2011-2020. Entre los principales hallazgos el MIDEPLAN señaló lo siguiente:

- En el PNDF hay dificultades para definir qué es sector forestal
- Los incentivos forestales son vistos como insuficientes
- La participación con matrices preestablecidas limita la incidencia en el Plan
- En el PLAN, sus componentes no tienen una clara alineación entre sí
- Debilidades en relación con la definición de responsables para la ejecución
- El PNDF es más un plan estratégico que un plan operativo forestal
- Se esperaba que cada institución desarrollara su propio plan operativo
- Los POA [Plan Operativo Anual] de SINAC y FONAFIFO se ven desligados del PNDF
- El PNDF no está contemplado en los POA institucionales y tampoco se le considera en los Planes Nacionales de Desarrollo
- Muchos actores no fueron involucrados en la implementación
- La comisión encargada de implementación no tiene poder para tomar decisiones
- Plan sin contenido financiero y humano
- La articulación interinstitucional e intersectorial para la implementación del Plan actual presenta una serie de debilidades
- No se visualiza un órgano decisivo que “ordene” la estructura actual
- En la fase de implementación se perdió el apoyo [político], etc.

Como puede colegirse, varias de estas debilidades fueron citadas antes y demuestran que el problema de construcción de un verdadero plan de acción forestal se mantiene como un reto para el sector ambiental, conclusión a la que parece llegar también la investigación realizada por María José Acuña González en su tesis de licenciatura en Ciencias Ambientales (Acuña 2022:79-81).

Asimismo, se deduce de esas observaciones que el reto a resolver para lograr un verdadero PNDP sigue en la fase de diseño, etapa en la cual se debe poner atención no solo a los objetivos, sino a la articulación vertical y horizontal del plan, la delegación de responsabilidades, la definición de los recursos y, por supuesto, a los mecanismos de seguimiento y coordinación. Lograr eso pasa por resolver dos retos fundamentales. En primer lugar, establecer un ente director del sector forestal que asuma la coordinación de este, ya que el SINAC ha demostrado falencias en este campo y en esencia se dedica con prioridad a temas de conservación de la biodiversidad más que al aprovechamiento del bosque. En segundo lugar, es preciso que ese órgano director defina los mecanismos estratégicos y operativos necesarios que le permitan convocar, articular y coordinar a los diversos actores del sector forestal. No parece haber forma de que el sector progrese cuando los distintos actores/sectores caminan cada uno por su lado.

De hecho, “según los resultados del índice de gestión institucional (IGI) de la Contraloría General de la República, las debilidades institucionales son persistentes” (PEN 2020: 355) y en ellas destacan con falencias, por su cercanía al sector forestal, MINAE, Setena, Conagebio y la Oficina Nacional Forestal. Esto es fundamental de tomarlo en cuenta toda vez que el informe del Programa del Estado de la Nación (PEN) señala también una disminución en el área sometida a pago por servicios ambientales (PEN 2020: 355), lo cual está relacionado con la capacidad financiera del FONAFIFO para hacer frente, sostener e incrementar las actividades de reforestación y de plantaciones forestales. A esto debe sumarse, como bien lo señalaba este informe de 2020, que estábamos a las puertas de un nuevo reto pues “es clave que la atención de la pandemia no derive en una prioridad nula del tema ambiental, desligado de las consideraciones sociales y económicas que se deben cuidar” (PEN 2020: 341).

Para cerrar, y en concomitancia con esto último, es importante acotar algunos aspectos recientes. Por un lado, rescatar que Costa Rica, a pesar de ser uno de los países que lideró el *Acuerdo de Escazú*, no lo ratificó aduciendo, entre otras cosas, que la legislación costarricense ya cubre lo que ese documento propone en materia ambiental. Esta negativa, aun cuando pudiese estar sustentada, lanza un mensaje contradictorio sobre la protección del ambiente y tiende un “manto gris” sobre la imagen de país verde y amigable con el ambiente.

Por otra parte, en la actualidad el país no cuenta con un PNDF impulsado o coordinado por el ministerio del ramo. En su lugar han cobrado vida otras iniciativas. La más cercana a lo que fueron los PNDF se denominada “*Política forestal y plan de acción 2022-2025 propuesta por los actores de la cadena productiva forestal*”. Esta estrategia cobró vida gracias al I Congreso Forestal celebrado en 2022, organizado por la ONF y la UNA, a través del Instituto de Investigaciones y Servicios Forestales (INISEFOR). Esta estrategia consta de seis políticas forestales y 30 acciones concretas a partir de las cuales se pretende “Construir las políticas nacionales que fomenten la competitividad de los actores de la cadena productiva forestal con el fin de reactivar sostenible y solidariamente la economía costarricense” (Meza *et al* 2022: 6). Aquí vemos la alianza de dos actores que previamente integraron coaliciones diferentes.

Por otra parte, desde el ámbito político, el tema forestal es abordado en la así llamada *Estrategia nacional de restauración de paisajes de Costa Rica (EN5-CR) 2021–2050*, coordinada por el MINAE, el SINAC y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). A esta deben sumarse otras políticas en ejecución como, por ejemplo, la *Estrategia Nacional REDD + Costa Rica* y la *Estrategia Nacional de Bioeconomía 2020-2030*, impulsada por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el MAG, el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC) y el MINAE. Otro aspecto para rescatar es la mayor participación de la academia en la Comisión Nacional para la Sostenibilidad Forestal, creada en 2007 mediante una reforma al Reglamento de la Ley Forestal vigente, comisión que se constituye en un órgano asesor de la Administración Forestal del Estado.

Referencias bibliográficas

Acuña González, María José (2022) Alcances del Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011–2020 y su articulación con la Política Forestal en Costa Rica. Costa Rica: tesis de licenciatura en Ciencias Ambientales, UNA <https://repositorio.una.ac.cr/bitstream/handle/11056/25220/MJAGTFG-Alcances%20PNDF%20FIRMADO.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Aguilar Villanueva, Luis Fernando (editor) (1993) *La implementación de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arroyo González, Gustavo; Rodríguez Rodríguez, Giovanni (2014) *Informe Técnico Integrado jurídico-ambiental. Proyecto de Ley: Interpretación auténtica de los artículos 19, inciso B) y 34 de la Ley Forestal, No. 7575 del 5 de febrero de 1996*. Costa Rica: Asamblea Legislativa. Departamento de Servicios Técnicos.

Baumgartner, F., Jones, B. y Mortensen, P. (2014) “Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking”. En Sabatier, P. A. y Weible, C.M. (eds.). *Theories of the policy process* (Vol. 3). Boulder Co.: Westview Press; 55–102.

Bertranou, Julián (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista. Estado y Políticas Públicas*, 3 (4)

Bonilla Vega, Estefanía, et al. (2015) *Reconstrucción de la política ambiental en Costa Rica en materia de agua, cobertura forestal y energía en el periodo de 1994-2010: un análisis crítico desde el trabajo social*. Costa Rica: Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Trabajo Social.

Camacho, Antonieta y Solano, Vivian (2010) *Un nodo de cooperación sobre: los servicios ambientales en Costa Rica*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

CCT (1992) *Política Forestal para Costa Rica*: San José, Costa Rica: Centro Científico Tropical.

Chaves Esquivel, Edwin y Rosero-Bixby, Luis (2001) “Valoración del riesgo de deforestación futura en Costa Rica”. Heredia: *Revista Uniciencia* (18):29–38.

FAO (1948) “Los Recursos Forestales de la América Latina” *Revista Unasylyva*, 2 (3). <http://www.fao.org/3/x5344s/x5344s00.htm>

FAO (2004) *Información forestal disponible en 2004 sobre la FAO perfil forestal del país: Costa Rica*. <http://www.fao.org/forestry/14836-06a7a798983869101076a0f50a6c615ac.pdf>

Foro Emaús (1992) Sitio web, http://members.tripod.com/foro_emaus/doc1esp.html

Goebel, Anthony (2013). *Los bosques del progreso: explotación forestal y régimen ambiental en Costa Rica, 1883-1955*. 1ª edición - San José, Costa Rica: Editorial Nuevas Perspectivas.

González, Francisco y Lobo, Sonia (1999) *Breve descripción del estado de los recursos forestales en Costa Rica*. Costa Rica: SINAC, MINAE.

Gutiérrez Espeleta, Edgar (2020) Entrevista con el ex Ministro de Ambiente 2014-2018 (11 de noviembre).

Hall, Peter A. y Taylor, Rosemary (1996) "Political Science and the three new institutionalisms". *Political Studies*, 44 (5) 936-957.

Klijn, Erik. (1998) "Policy Networks: An Overview". En Kickert, W.J.M. & Koppenjan, J.F. (eds). *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Klijn, Erik. (1998b). *Redes de políticas públicas*. Sage publications.

Lindblom, Charles (1992) "La ciencia de salir del paso". En Aguilar Villanueva (ed.) *La hechura de las Políticas*. México: Editorial Porrúa: 1992:201-225.

Lindblom, Charles (1992b). "Todavía tratando de salir del paso". En Aguilar Villanueva (ed.). *La hechura de las Políticas*. México: Editorial Porrúa, 1992:227-254.

Martinón, Ruth (2005) *Las ideas en las políticas públicas: el enfoque de las coaliciones promotoras*. Documento de Trabajo n° 3/2005. Madrid: Universidad Carlos III de Madrid.

Meza, Víctor; Vega, Felipe; Chavarría Axel y Villegas, Marcela (2022) *Política forestal y plan de acción 2022-2025 propuesta por los actores de la cadena productiva forestal*. Costa Rica: ONF-Inisefor-UNA.

MINAE (1997) *Reglamento a la Ley Forestal*. La Gaceta N° 16, 23 de enero. San José, Costa Rica.

MINAE (2000) *Políticas Forestales Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Integración y participación activa del sector forestal en el desarrollo humano sostenible*. San José, Costa Rica: MINAE.

MINAE (2001) *Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2001-2010*. San José, Costa Rica: Ministerio de Ambiente y Energía/ONF/FONAFIFO/PROFOR.

MINAE et al. (2002) *El éxito forestal de Costa Rica en cinco casos*. San José, Costa Rica: MINAE, Comisión Seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo Forestal, SINAC, FONAFIFO, ONF, Programa Global de Bosques (PROFOR-PNUD).

MINAE (2004) *Plan de Acción Forestal 2004-2010*. San José, Costa Rica: MINAE.

MINAET (2011) *Plan Nacional de Desarrollo Forestal 2011-2020*. Ministerio de Ambiente Energía y Telecomunicaciones, 1a ed, San José, Costa Rica: Comunicaciones Milenio.

Miranda, Miriam; Otoya, Marco y Venegas, Isabel (2005). *Estrategias y mecanismos financieros para la conservación y uso sostenible de los bosques en América Latina. Estudio de caso: Costa Rica*. Costa Rica: Proyecto Internacional de Cooperación Técnica FAO-UICN / Holanda GCP/INT/953/NET, Fase I.

MIRENEM (1996) *Una década de acción positiva*. San José, Costa Rica: Ministerio de Recursos Naturales Energía y Minas.

PEN (2020) “Armonía con la naturaleza”. En *Informe del Estado de la Nación 2020*; capítulo 10. San José, Costa Rica: Programa de Estado de la Nación.

Repetto, Fabián (2004) *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. New York: INDES Working paper series; I-52.

Rodríguez, Julio (2004) *Estrategia Nacional de Competitividad*. Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad Nacional para la Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Forestal. Costa Rica: FAO/TCO/COS/2001.

(S.a.) (1995) “Veda Forestal ¿una llamada de atención?” En *Revista Forestal Centroamericana*, No. 11 año 4. <https://repositorio.catie.ac.cr/handle/11554/6921>
Sader, Steven A. y Joyce, Armond T. (1988) “Deforestation Rates and Trends in Costa Rica, 1940 to 1983”. En *BIOTRÓPICA* 20 (1):11-19.

Sage, Luis Fernando; Miriam Miranda y Ricardo Ulate (2006) *Estrategia Nacional de Financiamiento Forestal Viable para Costa Rica* (ENFFV). Proyecto FAO /UICN / HOLLANDA (LNV-DK) /CCAD GCP/INT/953/NET: “Estrategias y mecanismos financieros para el uso sostenible y la conservación de bosques” Fase 1: América Latina. Caso Costa Rica: Documento de trabajo.

Subirats Joan, Knoepfel Peter, Larrue Corinne y Varone Frédéric (2008) *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencias Políticas.

Volio, Claudio A. (1951) *Memoria del Ministerio de Agricultura e Industrias*. San José, Costa Rica. MAI.

Watson, Vicente, et al. (1998) *Abriendo espacio para una mejor actividad forestal: Proyecto “Políticas exitosas para los bosques y la gente”*. 1ª. Ed. - San José, C.R.: Centro Científico Tropical.

Zurbriggen, Cristina (2006) “El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”. *Revista de Ciencia Política*, 26 (1):67-83. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, Chile.

Legislación

Ley 4465 (1969) *Ley Forestal de Costa Rica*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ley 7032 (1986) *Reforma de la Ley Forestal N° 4.465 de 1969 y sus modificaciones*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ley 7174 (1990) *Reforma Integral de Ley Forestal N° 4465 de 25 de noviembre de 1969*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Ley 7575 (1996) *Ley Forestal*. Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Cómo citar este artículo

López López, Maximiliano (2024) “La política pública del desarrollo forestal en Costa Rica: retos pendientes”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 120-151

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

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

Horacio Cao

Posdoctor de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires
horaciocao30@gmail.com

Melina Levy

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza
melinal Levy95@gmail.com

Diego Pando

Doctor en Ciencia Política y de la Administración de la Universidad Complutense de Madrid
diegopando71@gmail.com

Eduardo Salas

Licenciado en Ciencia Política de la Universidad del Salvador y Licenciado en Administración de la Universidad de Buenos Aires
salased2002@gmail.com

Resumen

El presente trabajo describe los principales avances y desafíos del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre 2015 y 2023, con especial énfasis en el régimen de la carrera administrativa y en las acciones de capacitación del personal permanente. Para ello, se realizaron catorce entrevistas semi-estructuradas en profundidad a informantes clave que están o han estado a cargo de Direcciones de Personal o bien Coordinaciones Técnicas de Capacitación dentro de la Administración Pública Nacional. Entre las principales conclusiones se destaca el contraste entre el diseño institucional formal del SINEP, la necesidad del desarrollo de concursos que restablezcan las condiciones equitativas a la carrera y su desenvolvimiento. Adicionalmente, en términos de capacitación se observa una percepción favorable respecto de la calidad de los cursos y funcionamiento general del Sistema Nacional

Fecha de recepción:

11.6.24

Fecha de aceptación:

20.8.24

de Capacitación, en cuyo marco el rol rector del Instituto Nacional de la Administración Pública debería fortalecerse e incluir actividades que den cuenta de las demandas que exige el despliegue de la denominada IV Revolución Industrial.

Palabras clave: carrera laboral – capacitación – sistema nacional de empleo público – administración pública

Abstract

The aim of this paper is to provide an overview of the main advances and challenges in the field of Collective Covenant of Sectoral Labor at the National Civil Service System (in Spanish SINEP) since 2015 to 2023 with a light on the administrative career regime and training activities for stable civil service. To this end, fourteen interviews were conducted with key informants who were or are responsible for Personnel Directions or Technical Training Coordination within the National Public Administration. Among the main conclusions, the relevance of SINEP is highlighted, as opposed to the need to update and develop competitive systems for access to the civil service to reinstate equality in careers. Additionally, regarding training, there is a favorable perception of the quality of courses and the performance of the national training system. However, the role of the National Institute of Public Administration should be strengthened, and courses should be incorporated to respond to the new demands of the IV Industrial Revolution.

Keywords: career - public training - national civil service system - public administration.

Introducción¹

El presente trabajo describe los principales avances y desafíos del diseño e implementación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre 2015 y 2023, con énfasis en el régimen de la carrera administrativa y en las acciones de capacitación del personal permanente.²

Para ello, la metodología utilizada ha sido esencialmente cualitativa. Como técnica de recolección de datos se llevaron a cabo catorce entrevistas semiestructuradas siguiendo la técnica de bola de nieve para la conformación de la muestra de especialistas. De esta forma, se indagó respecto de dos grandes dimensiones del empleo público: la carrera y la capacitación en el marco del SINEP.

Los entrevistados fueron seleccionados por su trayectoria y conocimiento de la gestión del empleo público y la capacitación, ya que han tenido o tienen a cargo alguna unidad de gestión del personal o Coordinación Técnica de Capacitación (CTC) desde 2015 en adelante.

A su vez, se tuvo en cuenta la pertenencia institucional de los especialistas, cubriendo de esta forma la perspectiva de la administración central y descentralizada, órganos rectores y sindicatos.³ A partir de las entrevistas realizadas se conformó una base de datos que permitió un mejor análisis de las respuestas brindadas acerca de los ejes de este trabajo.

El artículo se estructura en cuatro apartados. En el primero se presenta el enfoque teórico analítico junto a ciertas particularidades que ha adquirido el sistema de empleo público argentino. El segundo reflexiona acerca de los dispositivos seleccionados del convenio colectivo que son parte vital del ordenamiento de la función pública. El tercero analiza el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), dada su importancia para la profesionalización y desarrollo de los trabajadores. Finalmente, en el cuarto apartado se presenta una serie de reflexiones finales.

1. El empleo público y la capacitación desde un enfoque organizativo

Debido a la complejidad del objeto de estudio considerado, es oportuno iniciar este artículo precisando algunas de sus particularidades intrínsecas, así como el enfoque teórico subyacente.

Desde un enfoque organizacional, la Administración Pública Nacional (APN) está constituida por ministerios y entidades descentralizadas que dependen funcionalmente de la Presidencia de la Nación con extensas cadenas jerárquicas de mando-obediencia (Cao y Levy 2023) para gestionar procesos de trabajo (Halliburton 2006). A su vez, dichos ministerios se rigen por la normativa que expiden los órganos rectores para estandarizar los procesos de apoyo transversales a la gestión.

A esta forma compleja de estructuración suele identificársela con la forma divisional (Mintzberg 1995). En este esquema organizativo las formas de división y coordinación del trabajo buscan dar respuesta a factores de contingencia propios de organizaciones que se encuentran en contextos demandantes y heterogéneos (Donaldson 2006). En lo que respecta al Estado, esto se traduce en la posibilidad de afrontar en simultáneo las demandas crecientemente complejas de las sociedades modernas (Bonifacio 2009) -reflejando las contradicciones que las tensionan (Pando 2020)-, con la exigencia de prestar observancia a la normativa propia del Estado de Derecho que requiere equidad y transparencia en el ejercicio de la función pública (Ricci 2015), como se aprecia en buena parte de la normativa que reglamenta al empleo público.

Tanto éste como la capacitación se encuentran vertebrados en torno a complejas redes que se rigen por dos órganos rectores -la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)- en articulación con las Direcciones de Personal y Coordinaciones Técnicas de Capacitación de cada ministerio y organismo descentralizado. Cabe señalar que no existe, entre dichos órganos rectores, la relación de subalternidad, la cual sí puede observarse entre las Direcciones de Personal y las Coordinaciones Técnicas de Capacitación.

Los subsistemas del empleo público en el caso argentino

Teniendo en cuenta los subsistemas que componen al Sistema de Empleo Público, se realizan, en este apartado, algunas precisiones respecto de su funcionamiento.

1.1.1 El ingreso a la APN

El ingreso a la APN se rige por la Ley N° 24.185 de negociación colectiva que establece el principio de idoneidad como base del ingreso y de la promoción en la carrera administrativa, en cumplimiento del precepto constitucional derivado del artículo 16 y de varios de los tratados internacionales de referencia. A ella se añaden las consideraciones que introduce la Ley N° 25.164 junto a su Decreto reglamentario 1421/03.

En relación con los criterios de selección, los mismos deberían tener como base los perfiles de competencias necesarios para el puesto y la adopción de criterios basados en el mérito y la capacidad profesional, técnicamente comprobados de conocimientos, antecedentes de formación y laborales y adecuación del perfil psicológico de cada candidato por un órgano colegiado con presencia de expertos procedentes de fuera de la Administración y/o del ministerio o entidad en la que se concursa. Para aumentar el control del cumplimiento de esos requisitos, las asociaciones sindicales ejercen la función de veeduría (Salas y Wegman 2016).

Al respecto, se entiende que los concursos son la herramienta más adecuada para el logro de dicho objetivo. Adicionalmente, se ha establecido que como máximo podría haber un 15% de personal contratado (artículos 156 y 159) en cumplimiento del artículo 9º de referencia de la Ley Marco y la reiteración del compromiso del Estado empleador de reducir el uso de modalidades de contratación sin relación de dependencia laboral (artículo 160).

1.1.2. La carrera de los empleados públicos nacionales

Desde hace más de dos décadas los regímenes de carrera han incorporado dos tipos de promoción: una horizontal (especialización en el puesto o puestos equivalentes) y otra vertical (ascenso jerárquico). En ambos casos, las promociones se asocian tanto a la evaluación del desempeño como a la formación y/o capacitación. La mera antigüedad como motor de la promoción en la carrera ha sido erradicada por el convenio colectivo (Blutman y Cao 2023; Cruceli 2019).

El régimen escalafonario del SINEP se integra con seis niveles verticales, partiendo del más simple nivel F hasta el A para cargos de mayor responsabilidad. Todos los puestos de trabajo se consideran en uno de los cuatro agrupamientos:

1. Agrupamiento General: puestos o funciones de naturaleza administrativa, técnica, de servicios complementarios, de mantenimiento o generales y de apoyo a la gestión del personal (niveles escalafonarios B a F)
2. Agrupamiento Profesional: puestos o funciones que exigen acreditar título de grado universitario (niveles escalafonarios A a D)
3. Agrupamiento Científico Técnico: puestos que exigen título de grado universitario aplicado a la generación de conocimientos científicos avanzados, producción de tecnologías y formación de especialistas (niveles escalafonarios A a D)
4. Agrupamiento Especializado: puestos o funciones de asesoramiento, formulación o gerenciamiento de políticas sustantivas de alta especialización (niveles escalafonarios A y B)

En cuanto al ejercicio de cargos al frente de unidades organizativas, el SINEP preveía la existencia de funciones ejecutivas con cuatro niveles: el primero para direcciones nacionales, el segundo para direcciones de primera apertura, el tercero para direcciones de segunda apertura y el cuarto para coordinaciones generales, regionales o temáticas. Se accede a las funciones ejecutivas a través del sistema de selección abierto, con estabilidad por cinco años (artículo 21 del CCTG). Esta normativa se homologa con la sanción del Decreto N° 788/19, reemplazado por el Decreto N° 191/23, por el cual se ha establecido un régimen transversal para la dirección pública para todo el CCTG que modifica la cuestión en el ámbito del SINEP.

Por último, existen las funciones de jefatura divididas en tres niveles a las que se acceden por Sistema de Selección General (personal SINEP sea o no de carrera, el primero para departamento o equivalente; el segundo para jefatura de División; y el último para supervisión, ahora eliminada, con derecho a la estabilidad por el término de tres años calendario).

1.1.3. La evaluación de desempeño

En el inicio de la carrera del trabajador permanente, las evaluaciones son uno de los requisitos a superar. Dicha evaluación debe realizarse en dos ocasiones del período de prueba de doce meses previstos por la Ley Marco. De resultar satisfactorias tales calificaciones, y haber cumplido con las capacitaciones requeridas, al finalizar los doce meses de servicios efectivos, el trabajador accedería, según la normativa, al régimen de estabilidad.⁴

Actualmente, dada la ausencia de un nuevo régimen de evaluación propio del SINEP, continúa utilizándose el régimen del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (SINAPA), basado en la ponderación de las actitudes y desempeño laboral anual del agente. Por lo tanto, no tiene vigencia efectiva la evaluación por competencias prevista en el CCTG. En cuanto al procedimiento, el superior inmediato precalifica al trabajador -con la intervención de un Comité de Evaluación y veedores gremiales- que luego es calificado por el titular de la unidad organizativa en la que presta servicio. Los resultados pueden ser: muy destacado, destacado, bueno, regular o deficiente.

Para la promoción de grado se precisan tres calificaciones de la evaluación de desempeño no inferiores a “bueno” o dos calificaciones como “destacado” o “muy destacado”. En caso de calificación regular o deficiente, el evaluador deberá fijar un “Programa de Recuperación” en el que se establezcan objetivos, metas de trabajo y actividades específicas de capacitación dirigidas a mejorar su rendimiento. La persona que obtiene calificaciones deficientes durante tres períodos seguidos o cuatro alternados en un lapso de diez años, debe ser cesanteadá.

Por su parte, el personal directivo contaba con un régimen de evaluación del desempeño basado en la planificación de objetivos y metas anuales aprobado por su superior, con revisión semestral y posterior informe final de rendición de cuentas por la gestión desplegada.⁵

1.1.4. La capacitación de los trabajadores estatales

En el SINEP se ha establecido un sistema de capacitación y desarrollo que, bajo la rectoría del INAP, despliega sus actividades enfatizando la vinculación entre la capacitación, la carrera y el desarrollo del servicio civil (Doberti et al. 2023). Según esta normativa, la capacitación es clave para la progresión en la carrera profesional al constituirse como uno de los requisitos para promocionar vertical y horizontalmente (Blutman y Cao 2023).

El CCTG prevé la elaboración –por cada organismo, con aportes de los consejeros gremiales– de un Plan Estratégico de Capacitación (PEC) –a tres años– y un Plan Anual de Capacitación (PAC) bajo los lineamientos establecidos por el INAP. En este esquema, el INAP organiza cursos transversales para el personal mientras que cada jurisdicción se “especializa” en los temas específicos de sus respectivas competencias.⁶

Tanto los PEC como los PAC –que combinan propuestas de jefaturas intermedias, prioridades jurisdiccionales de capacitación, procesos de detección de necesidades y propuestas sindicales– como las actividades concretas, son validados por el INAP. Esto habilita la aplicación de los créditos de capacitación para la carrera administrativa de cada empleado público.

Para asignarle cupos en una actividad, el trabajador que solicita una capacitación debe tener autorización de su superior. En los casos en que los cursos son establecidos por los superiores jerárquicos, estos deben solicitar la autorización del INAP y los cupos respectivos. Los trabajadores pueden también realizar actividades de capacitación a título personal y solicitar su reconocimiento ante el INAP.

Paralelamente a este tipo de actividades, el INAP promueve la terminación de los niveles educativos formales del personal que no haya completado los estudios primarios y secundarios.

1.1.5. El Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral

En el año 1999, la Ley Marco autorizó la creación de un “Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral” (FoPeCap), encargado del diseño y gestión de programas de capacitación, recalificación de puestos y acciones que faciliten la inclusión y adaptación de los funcionarios públicos a las nuevas exigencias organizacionales y tecnológicas (Levy 2022).

Este fondo destaca por su propósito y por su administración, composición y modalidad de funcionamiento, según el marco de la negociación colectiva entre el Estado empleador y los representantes de los trabajadores. Su financiamiento se integra solidariamente con el 0,1% del total de la remuneración bruta mensual, normal, habitual y permanente de los empleados del Convenio Colectivo y el 0,1% que aportan las organizaciones gremiales que los representan (UPCN y ATE). Esto garantiza un flujo permanente de inversión en las acciones de formación, capacitación, entrenamiento y actualización.

1.2 El Sistema de Empleo Público Nacional. Una radiografía de la actualidad

Puede decirse que la estructura general del empleo estatal argentino se conformó al calor del paradigma profesionalizador, es decir, con el objetivo de establecer una serie de reglas formales para la trayectoria laboral de los empleados públicos –paradigma cuyos antecedentes pueden rastrearse en la antigüedad asiática y europea (Guerrero 1998)–. Con el paso del tiempo fue adquiriendo las características de un sistema que se presentaba como contracara de la gestión del personal estatal discrecional bajo el paradigma del *spoils system* (Villoria 2008).

Dichos preceptos profesionalizantes fueron adoptados por el Estado nacional con la incorporación del artículo 14 bis a nuestra Carta Magna que consagra la estabilidad del empleado estatal.⁷ Posteriormente, se aprobó el SINAPA (Decreto 993/91) a partir del cual –entre otras cuestiones– la capacitación pasó a ser una instancia obligatoria para la promoción horizontal de la planta permanente. En 1998 se arribó al primer CCTG (Decreto 66/99) y el Congreso Nacional sancionó la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional (Ley 25.164/99) como orden público laboral, piso de derechos y marco estatutario básico para la negociación colectiva a celebrar.⁸

Sin embargo, y más allá de la institucionalidad formal, existen situaciones irregulares al respecto. Como se aprecia en la Figura 1, el personal no permanente –sin régimen de estabilidad– representa el 41% de la dotación total, superando ampliamente el 15% admitido legalmente.

Figura 1. Empleo Público en la APN según convenio al que pertenecen (diciembre 2022)

	Personal Permanente	Personal No Permanente	Total
Convenio Colectivo de Trabajo General	67.765 48%	73.438 52%	141.203
Ley de Contrato de Trabajo	4.180 37.5%	6.976 62.5%	11.156
Ley Marco de Empleo Público	60.919 48.6%	64.499 51.4%	125.418
Otros regímenes	2.666 57.6%	1.963 42.4%	4.629
Otros convenios	46.460 88.6%	5.987 11.4%	52.447
Total	114.225 59%	79.425 41%	193.650

Fuente: Elaboración propia con base en datos publicados por el INDEC (2022).

Es oportuno focalizarse también en la heterogénea composición de las 141.203 personas comprendidas en el CCTG a través de 35 ordenamientos escalafonarios, de carrera y retributivos diferentes. De esos 35, 14 cuentan con CCTS, cuyo peso en el total de la dotación es del 79,5%.

Algunos de esos convenios se aplican a colectivos sectoriales de gran volumen y, sobre todo, de especial impacto en la gestión de la Administración. Es el caso del SINEP, cuyo personal presta servicios en toda la Administración Central y en buena parte de la Descentralizada; del Personal y Docente Civil (que lo hace para las tres Fuerzas Armadas y las dos de Seguridad) o de control interno, como es el caso de la Sindicatura General de la Nación.

El Personal No Permanente (contratado y temporario) representa el 52% aunque en algunos escalafones se lo supera ampliamente. Si a estas personas se le suman las contratadas sin relación laboral informadas por el INDEC,⁹ se puede comprobar la gravedad de esta situación.

2. El Régimen de Carrera a la luz de sus protagonistas

El presente apartado profundiza en las reflexiones que los entrevistados realizaron acerca de diversos aspectos relativos al diseño y aplicación del régimen escalafonario y de promoción en la carrera funcionaria del SINEP. Destaca una mirada positiva sobre el diseño y la normativa en contraste con las prácticas y ajustes añadidos por las distintas gestiones.

2.1 Sobre la materia escalafonaria

En primera instancia, se indagó acerca de los actuales agrupamientos. Los entrevistados coincidieron en que el Agrupamiento General resulta demasiado amplio y heterogéneo, el

Agrupamiento Profesional amerita una mejor definición y el Científico Técnico, aunque pequeño, es importante. Por su parte, el Agrupamiento Especializado es considerado irrelevante y prácticamente inexistente a tal punto que uno de los entrevistados recomienda su supresión o, eventualmente, su ampliación a otras funciones, capacidades o tareas.

Cabe mencionar dos cuestiones que influyen sobre el despliegue del SINEP en la actualidad. En primer lugar, muchas veces el personal contratado desempeña las mismas funciones que el personal del SINEP. En segundo lugar, la situación de “castigo” del SINEP frente al privilegio salarial, de flexibilidad de carrera y contratación, financiamiento de especializaciones, etc. que tienen aquellos organismos que han desarrollado escalafones propios con menos empleados. Esto complejiza la gestión integral del empleo público y configura situaciones injustas y desiguales.

Algunos interlocutores entienden que los agrupamientos debieran ser redefinidos, aunque no se registran propuestas concretas al respecto. Otros entrevistados sugieren definirlos por función o especialidad más que por titulación, dado que hay casos de profesionales que no ejercen como tales pese a estar en el agrupamiento homónimo.

Como sintomático se menciona el encuadramiento del personal informático. Además de considerarlo crítico y estratégico, este personal no se encuentra comprendido adecuadamente en el actual diseño, agravado además por lo concerniente al tema salarial. A ello se suma la presencia de jóvenes para quienes la estabilidad y la carrera no resultan atractivos suficientes. En dichos casos, algunos entrevistados han recomendado flexibilizar el ingreso y egreso del personal informático. Se percibe para este caso una difusa demanda por repensar agrupamientos que permitan alojar especialistas temáticos o por funciones claves.

No hubo menciones a la instrumentación de nuevos agrupamientos pensados para las realidades del siglo XXI, aunque sobrevuelan reflexiones que aluden al impacto previsible de las nuevas tecnologías digitales en la función pública.

2.2 Sobre la promoción

En cuestiones de niveles, tramos y grados, la mayoría de los entrevistados ha expresado la necesidad de una mejor definición de los requisitos en cada uno de los niveles y una mayor exigencia para el nivel A, así como la conveniencia de introducir algún nuevo nivel para los profesionales entre los actuales niveles B y C. Si bien se convalidan las crecientes exigencias de titulación de acuerdo con el nivel, resulta necesario equilibrarlas con la certificación de competencias laborales. A pesar de ser percibidos como apropiados, los posgrados pueden obstaculizar a quienes acreditan otras capacitaciones y/o competencias y experiencias laborales atinentes en varias funciones e incluso a nivel directivo.

En general, los interlocutores tienen una mirada positiva sobre la promoción horizontal, pero destacan la necesidad de redefinir el régimen de evaluación de desempeño. Al respecto, se reconoce que buena parte del problema reside en la debilidad e insuficiencia de las capacidades del personal directivo para gestionar adecuadamente la evaluación del desempeño del personal a su cargo.

Este problema es uno de los más citados, dado que la evaluación de desempeño es uno de los dos grandes requisitos para promover de grado. Pese a ello, la promoción de grado está bien aceptada, por lo que la antigüedad como mero criterio de avance luce abandonada. Algunos entrevistados cuestionan la existencia de cupos que limitan el debido reconocimiento a los más destacados, pese a la existencia de procedimientos que permiten fundamentar su sobrepaso.

Las cuestiones de promoción de tramo gozan de buena apreciación, aunque algunos interlocutores señalan que la oferta de actividades de capacitación requerida es relativamente baja y poco adecuada en sus contenidos. Volveremos sobre este punto más adelante.

Asimismo, algunos especialistas reclaman mayor precisión de los perfiles específicos de las competencias laborales a acreditar, así como también plantean la necesidad de simplificar el régimen normativo. Además, se señala que el procedimiento para tramitar y obtener la promoción de tramo debería durar menos tiempo.

La falta de concursos ha obturado la carrera ascendente para el personal permanente y el ingreso de los demás. Para los primeros se instrumentó una flexibilización que permite el ascenso de nivel, mientras que para los segundos se establecieron los concursos internos.

2.3 Concursos

De forma general, los concursos son percibidos como instancias esenciales en la carrera. Los entrevistados coinciden en la necesidad de impulsar su realización efectiva. Sin embargo, se identifican serios problemas al respecto.

En primer lugar, se les consultó acerca de las demoras en las disponibilidades de las vacantes presupuestarias evocadas con frecuencia en el pasado. Al respecto, cabe destacar que el costo adicional presupuestario es ínfimo, toda vez que ya está realizado con el sueldo que se paga al personal contratado. Algunos entrevistados sostienen que si está la decisión política de hacer los concursos esas trabas son artificiales, como lo demuestra la cantidad de concursos internos convocados últimamente.

Asimismo, se menciona la falta de una efectiva presión gremial para exigirlos, la cual en todo caso ha terminado siendo usada como una herramienta de negociación de otras cuestiones.

Y es que, como relata un entrevistado, “no hay clamor popular”. Se verifica en la práctica una situación compleja, ya que los diferentes gobiernos han aumentado al personal contratado asignándoles niveles escalafonarios más altos para mejorar su remuneración, pero luego no pueden concursar para dichos niveles por carecer de los requisitos suficientes.

De continuar eludiendo los concursos el problema se agravará con el paso del tiempo. Asimismo, se menciona como factor desfavorable el régimen de retribución de las horas extras. Ascender puede significar perder su cobro, con lo cual muchos deciden no postularse. Como señala un interlocutor, “billetera mata estabilidad”. Se subraya además que muchas convocatorias tuvieron que ser declaradas desiertas.

Hay quienes mencionan que las demoras se deben, además, al fuerte impulso dado a la negociación de varios convenios colectivos de trabajo sectoriales que desviaron atención y energías. Otros expertos citan que se han disminuido las exigencias para favorecer a postulantes, con especial referencia al personal contratado, a partir del papel central que tienen las denominadas convocatorias internas.

La presión por regularizar el ingreso de los contratados ha generado perfiles deficientes y reducción de requisitos en los procesos de comprobación de la idoneidad exigible. La ausencia de una planificación razonable de los perfiles de los funcionarios requeridos a futuro por la Administración es objeto de fuerte preocupación.

Finalmente, también se detectaron debilidades técnicas. Entre ellas, la ausencia de un sistema informático que haga de soporte ágil y efectivo y la carencia y/o insuficiencia de personal capacitado en las direcciones de personal jurisdiccionales para organizar concursos y llevarlos a cabo. Estas debilidades han fomentado la centralización de la organización y realización de los procesos concursales en el órgano rector de empleo público con la consecuente sobrecarga de su personal.

La ausencia de Nomenclador y Descriptor de Puestos y de perfiles de competencias y la ausencia de una planificación de mediano plazo, generan que la oferta de concursos pueda no tener que ver con lo que se necesita en un futuro próximo. De todas formas, resulta inconsistente la complejidad del ordenamiento de la gestión concursal con los objetivos de esa gestión. además, resulta gravoso realizar un trámite que, en el mejor de los casos, tarda varios meses, involucra decenas de personas y unidades, e implica diferentes actos administrativos, para designar a una persona que hace muchos años cumple la función para la que concursa.

A su vez, los concursos tienen fuertes sospechas de sesgo por las presiones políticas y/o gremiales, derivadas del numeroso personal contratado desde hace años para ingresar al régimen de estabilidad. En ese marco, la restricción en la convocatoria interna, así como

las distintas distorsiones en la gestión de los perfiles, pueden deslegitimar el régimen y sus resultados.

En la consideración de los cambios efectuados desde el 2015, se menciona la continuidad de los concursos internos establecidos en la anterior gestión. En esta cuestión se observan miradas complacientes por la enorme deuda de la propia Administración hacia miles de contratados pero, por otro lado, hay miradas críticas por la negativa a la convocatoria abierta a todo ciudadano en resguardo del principio de igualdad, a la reducción de la sana competencia y a lo que se considera una excesiva presencia sindical en esta materia.

2.4. Avances y desafíos

Desde la perspectiva de algunos entrevistados, cabe destacar durante la gestión 2015-2019 la sanción de un nuevo régimen para los funcionarios directivos ya no solo del SINEP sino transversal a toda la Administración (Decreto N° 788/19) que, ante la inoportunidad de su sanción a finales de la gestión del entonces gobierno, fue suspendido por las autoridades entrantes.

Asimismo, se inició un conjunto de políticas que aún tienen el desafío de lograr consolidarse. Entre ellas, la culminación y debida sanción del Nomenclador de Puestos de Trabajo y su asociado Directorio de Competencias Laborales, el régimen de Planeamiento de Dotaciones que apuntaba a establecer las dimensiones cualitativa y cuantitativa convenientes, además de guiar el establecimiento de itinerarios formativos y estándares para la promoción de tramo, la concentración del control de la cantidad y distribución de los cargos presupuestarios y la mayor jerarquización de la Comisión Técnica Asesora de Política Salarial, luego revertidas y la creación de la Base de Información de Empleo Público (BIEP).

La gestión 2019-2023 se vio afectada por los efectos de la pandemia COVID-19 que acortaron posibilidades y tiempos para generar cambios profundos. En este período se rescata la introducción transitoria de un mecanismo de ascensos de nivel escalafonario más flexible (Resolución N° 53/2022), la rectificación en el esquema de asignación de grados del original artículo 128 del SINEP y especialmente el impacto de los concursos internos por su volumen inédito (Plan de Regularización del Empleo Público).

No obstante, se mencionan como poco conveniente las preferencias y prioridades dadas para cubrir cargos del Agrupamiento General y de sus niveles escalafonarios más bajos y la demora en la convocatoria a cargos profesionales. Pese a no ser una metodología apropiada, se reconoce que ha servido para rebajar la tensión existente. Asimismo, sobresale la mejora en la suplementación salarial de varias dotaciones con funciones específicas, destacándose la del personal informático y científico técnico, entre otros.

Como síntesis de logros y debilidades, puede afirmarse que la existencia del SINEP es un logro en sí mismo, así como los intentos (insuficientes) por hacerlo funcionar razonablemente. Ello no quita el reclamo de una modernización, a la que aún le faltan imágenes más nítidas, pero que requiere de la remoción de muchos otros factores externos que impactan de manera severa (como el bajo compromiso político del más alto nivel). Los mayores requisitos que se solicitan en sus niveles escalafonarios “no están mal” en palabras de un entrevistado y su relativa sencillez es referida como otro logro.

La dialéctica entre diseño y puesta en práctica es un tópico reiterado, específicamente por las insuficientes capacidades de gestión del régimen y, sobre todo, del desempeño laboral del personal con trabajadores a cargo. En esta última, la ausencia de la debida configuración del régimen para escoger, encuadrar y suplementar al personal directivo, superior e intermedio, es una debilidad ya insostenible.

La mayoría de los entrevistados refiere a las distorsiones de numerosos componentes de la carrera como consecuencia de la búsqueda de mejorar el poder adquisitivo del salario. Ello ha generado distorsiones en las exigencias y modalidades de la carrera. Por otra parte, los efectos de la pandemia y el retraso salarial en un contexto de aceleración inflacionaria han afectado al régimen de promoción que, pese a ello, en general se ha mantenido (“se usa la carrera para resolver los problemas salariales”, al decir de un entrevistado).

A su vez, la mayoría de los entrevistados alertó sobre el desvío que las prácticas, y en última instancia, la cultura política, gremial e interna de la administración pública, le introducen al sistema. Se reclama, tanto entre los especialistas como en la literatura especializada (Iacoviello *et al.* 2021; Salas 2020) el reemplazo de políticas reactivas a políticas de mediano plazo basadas en consensos inter partidarios.

3. Sobre la capacitación

En este apartado analizaremos el Sistema Nacional de Capacitación (SNC), tarea en la que nos serviremos de las entrevistas realizadas, como así también de la observación participante, toda vez que tres de los autores de este trabajo han tenido desempeño en el INAP.

3.1 La situación vista desde un abordaje global

Se destaca la mirada favorable que tiene el SNC en la comunidad de práctica y el prestigio sostenido que presenta el INAP, el órgano rector del SNC y su principal oferente de capacitación.

Varios entrevistados hicieron notar que la capacitación es una herramienta consolidada que llega a todo el Estado Nacional con ramificaciones y vinculaciones hacia empresas

estatales, provincias (Plan Federal de Capacitación), organismos descentralizados, otros poderes y extra-poderes y universidades nacionales y privadas, entre otros actores.

Asimismo, se señaló que en el marco del SNC existe una amplia oferta de cursos que abarcan la mayoría de los temas que recorren transversalmente la APN y que permiten dar respuesta a las necesidades de promoción de los empleados.¹⁰

También como fortaleza se citó el proceso de transición de una parte importante de la capacitación hacia actividades virtuales y, en este sentido, la capacidad que tuvo el sistema para adecuarse a las condiciones excepcionales –el aislamiento social, preventivo y obligatorio y el distanciamiento, social preventivo y obligatorio– establecidas en ocasión de la emergencia sanitaria por el COVID-19.

Pero también los entrevistados hicieron notar diferentes debilidades del sistema de capacitación. Una falla estructural –una amenaza, en el sentido clásico de tener origen externo al sistema– se vincula con las debilidades en la carrera y con la vaguedad del perfil de empleado tipo.¹¹ En diferentes momentos, hubo perspectivas –y actividades de capacitación coordinadas con ellas– a nivel sectorial,¹² y hay rastros de una mirada estratégica en muchos de los Planes Anuales de Capacitación (PACs), pero en general no se observa un correlato robusto entre estos puntos de vista y las actividades de capacitación. Ni siquiera esto ocurre a nivel instrumental: son pocos los ejemplos de organismos que promueven que sus equipos realicen actividades de capacitación vinculadas al desarrollo de sus circuitos de gestión y/o a su herramienta informática asociada. Al no estar consolidados estos fundamentos –que deberían ser un dato para el SNC–, faltan insumos claves para construir una oferta acorde a las necesidades y desafíos.

Esta falla estructural facilita que los trabajadores estatales elijan de manera autónoma cuáles serán los cursos que realizarán y que una importante proporción lo haga en función de los créditos que precisan para su carrera administrativa y no tanto de los requerimientos de su trabajo. Si bien esto excede al ámbito de operación del SNC, sería aconsejable que el INAP buscara poner el tema en agenda. En este sentido, a partir de un mayor involucramiento de las direcciones de personal, de los CTCs y los directivos a cargo del personal, se podría promover que cada jurisdicción eligiera en sus PACs dos o tres pautas a partir de las cuales establecer criterios de diálogo con cada trabajador para definir la trayectoria que satisface tanto a la carrera personal como al objetivo organizacional.

Llama la atención que los cursos transversales más extendidos provengan desde afuera de la Secretaría de Gestión y Empleo Público y, más aún, sean externos a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Cabe señalar en esta dirección a las leyes que hicieron obligatorias las capacitaciones vinculadas a leyes Lucio, Micaela, Yolanda y Malvinas,¹³ respecto de las cuales en ninguna etapa de sus debates y aprobaciones legislativas fue requerida

la opinión del INAP. Si bien se consideró positivo que se promovieran valores y temas de aplicación en toda la APN, se cuestionó que estas capacitaciones obligatorias no se hayan pensado articuladas con las políticas y la estructura del SNC y que no haya equivalentes en lo relativo a los contenidos de formación estratégica del empleo estatal. Otra de las debilidades citadas –sobre la que volveremos más adelante– se vincula con la extrema heterogeneidad que muestra la amplia red de oficinas de capacitación: existen más de 100 CTCs en la APN que, como describiremos más adelante, cuentan con una capacidad de trabajo muy diferenciada.

Otro elemento destacado por los entrevistados fue la idea de continuidad en las principales políticas del SNC en las últimas décadas. Algunos recordaron que el INAP fue durante la década de 1990 uno de los primeros organismos públicos en América Latina en el desarrollo de la enseñanza virtual. Al respecto, en el periodo 2015–2019 hubo un esfuerzo importante por incorporar procesos web y actualizar la respuesta tecnológica, destacándose en particular el desarrollo de un robusto campus virtual. Esto se dio en el marco de la implantación de la gestión documental electrónica, la cual implicó un importante esfuerzo de capacitación en la APN para hacer posible la apropiación de tal herramienta.

Paralelamente, y como era lógico de esperar, la relevancia de lo digital se multiplicó a partir de las medidas tomadas a partir del escenario configurado por la pandemia del COVID-19. Esto tuvo un doble efecto, pues no sólo las actividades tenían que ser virtuales, sino que el aprendizaje de herramientas para la gestión digital se hizo más urgente y necesario. Hay un amplio consenso en evaluar que la respuesta ante la urgencia fue muy buena.

De la gestión del SNC iniciada en el 2019 se destacó, además de esta respuesta ante la emergencia, el incremento de la demanda de cursos post 2021, proceso originado en la aprobación de regímenes especiales de promoción horizontal y vertical y la aceleración de los concursos (especialmente de profesionales) que requería el cumplimiento de pautas formativas.

3.2 De los cursos y actividades de capacitación brindados y su proyección a futuro

Para analizar el impacto de los cursos en el desempeño laboral cabe realizar algunas aclaraciones previas.

Una primera cuestión es la complejidad que reviste la medición de ese impacto o, más concretamente, cómo saber si las eventuales mejoras en el desempeño tienen su origen en los cursos y no en otros elementos relativos al puesto de trabajo o del contexto. Adicionalmente, debe recordarse que es restringido y puntual el seguimiento del impacto

de los cursos del SNC, por lo cual las respuestas tienen más que ver con las intuiciones y visiones de los entrevistados y no con el análisis de datos e informes disponibles.

Algunos interlocutores sostuvieron que se debería promover que las CTCs realizaran mediciones de impacto, pero si apenas la mayoría de ellas puede gestionar la organización de cursos, difícilmente se les podría agregar un tema tan sofisticado como la evaluación de impacto. Además, se hizo notar que en muchos casos las CTCs ni siquiera miden el desgranamiento.

Una última aclaración al tema se asocia con las altas expectativas que muchos funcionarios tienen del impacto de la capacitación sobre la productividad de los empleados. Esto debería acompañarse de otros incentivos para efectivamente alcanzar el efecto esperado. Así, una parte importante del eventual impacto menor del esperado debería adjudicarse a las condiciones de la carrera administrativa, más que a la calidad de la actividad formativa.

Ahora bien ¿cuál es la percepción que tienen los entrevistados sobre el impacto de la capacitación? Una mirada general de las respuestas muestra acuerdos en cuáles son las principales fortalezas y debilidades.

Dentro de la mirada crítica sobre el impacto esperado, el tema reiterado es el ajuste errático entre los cursos y las necesidades concretas, algo que se origina en el carácter autogestivo de la inscripción. Dada esta situación, se subraya que, como las preferencias e intereses personales no necesariamente coinciden con las necesidades organizacionales, el impacto está por debajo de lo que podía esperarse en función de los recursos aplicados (tanto en la propia capacitación como en las horas/hombre que deja de cumplir el trabajador en la tarea asignada).

Aun dentro de la mirada crítica, se reconocieron los siguientes efectos positivos:

- dentro del panorama heterogéneo, existen muchas capacitaciones desarrolladas por las CTCs a partir de diagnósticos y planificaciones trabajadas con rigurosidad.
- el sistema se ha mostrado capaz de instalar temas en agenda y en la cultura organizacional (cursos sobre las leyes Yolanda, Lucio, Micaela y Malvinas).
- el sistema ha promovido la apropiación de instrumentos de gestión (instalación del sistema de gestión documental electrónica).

- En general el SNC responde adecuadamente a los requerimientos de la carrera vertical y horizontal de los trabajadores.
- Si bien los empleados eligen la oferta sin reparar en sus puestos de trabajo, los cursos son de buen nivel y el cursado se realiza en buenas condiciones de infraestructura. Más allá de que el impacto pueda ser menor al esperado, los trabajadores incorporan conocimientos con ellos.

En relación a las debilidades, así como los cursos dirigidos a una mirada global y/o introductoria sobre diferentes temas eran considerados generalmente muy buenos, el nivel baja en las capacitaciones con objetivos más operativos de funciones u ocupaciones. Esto tiene que ver con el hecho de que buena parte de los cursos introductorios y/o con miradas más globales se inspiraban en productos de la formación de posgrado de prestigiosas universidades, más allá de que algunos entrevistados cuestionen un excesivo grado de academicismo.

Por su parte, la mayoría de los cursos más operativos tiene su origen en la práctica profesional o de consultoras que en diferentes momentos han desplegado prácticas estatales. Aquí se logra un perfil más profesionalizante de los cursos (más prácticos, centrados en el “cómo hacer”), aunque su nivel es más desparejo.

Asimismo, las actividades diseñadas y llevadas a cabo por el INAP tienen un piso de calidad elevado, mientras que aquellas que son responsabilidad de cada una de las oficinas de capacitación sectoriales son heterogéneas. Varios interlocutores sostuvieron la inadecuación en los planes de capacitación que realizan las CTCs, lo cual se refleja especialmente en la escasez de buenos cursos de perfil profesionalista.¹⁴

Desde una mirada más pragmática referida a las necesidades de cursos vinculados a la carrera de los empleados, se hizo notar la falta de oferta de cursos orientados al ascenso de tramo y concurso de profesionales, algo que se hizo notorio cuando a la salida de la pandemia se reactivaron ambas instancias.

Con relación a las temáticas que deberían tratar las capacitaciones, la mayoría de los entrevistados enfatizó la necesidad de ampliar la oferta de cursos vinculados a la denominada transformación digital: ciencia de datos, Inteligencia Artificial, ciberseguridad, *blockchain*. Algunos, inclusive, consideraron que este cambio de la oferta debe insertarse dentro de un marco más amplio de construcción de un nuevo perfil de competencias y valores que se requerirán en el marco de la denominada IV Revolución Industrial. En

esta línea, estos expertos sostuvieron que el SNC debe pensar en planes de capacitación que tomen en cuenta la migración de personal hacia nuevos puestos de trabajo.

Al respecto, un interlocutor recordó que está en funciones el programa “INAP Futuro”, un espacio de reflexión, planificación, experimentación e implementación sistemática para el análisis de los escenarios posibles del futuro (y para construir las respuestas que se consideren más adecuadas). Cuando se preguntó sobre cómo operacionalizar esta idea, se remarcó lo difícil que es organizar un programa de formación sobre conocimientos tecnológicos de vanguardia: hay pocos oferentes y, en muchos casos, la oferta de calidad implica costos que exceden la capacidad financiera del INAP. Asimismo, se hicieron notar limitaciones desde el lado de la demanda: para que estos cursos tengan impacto, se debe contar con una base de conocimientos tecnológicos y de matemáticas que deja afuera a buena parte del personal.

Además de esta perspectiva, se consideraron otros temas sobre los que se debería reforzar la oferta de capacitación:

- Cursos sobre funciones administrativas transversales. Dado que los diferentes circuitos administrativos son gestionados de forma muy diversa, se sugiere establecer estrategias de simplificación que permitan agilizar el accionar estatal. Los respectivos órganos rectores deberían liderar esta tarea (de hecho, varios lo hacen con la asistencia del propio INAP).
- Cursos de actualización profesional y/o de perfeccionamiento de las tareas que efectivamente hacen los trabajadores. Se sugirió apelar a estrategias novedosas que, por ejemplo, vinculen la capacitación con la construcción de comunidades de práctica y la organización de círculos de calidad. En todo caso, este tipo de cursos debe instalar las ideas de mejora continua y de identificación de buenas prácticas surgidas desde el propio aparato estatal.
- Cursos de profundización de los circuitos administrativos que gestiona cada área en general y del manejo del sistema de gestión documental electrónica en particular. En este último caso, si bien se ha alcanzado una capacidad razonable en su gestión operativa, ahora se debería avanzar en utilizar todo su potencial, particu-

larmente en sus dimensiones de gestor de datos e información y de sostén de procesos de automatización.

- Cursos sobre derechos y obligaciones de los trabajadores estatales (convenios colectivos). Algunos entrevistados sostuvieron que el grueso de los empleados no conoce los mínimos fundamentos de las condiciones de su contratación laboral.
- Cursos que potencien competencias blandas, tanto relativas a valores de lo público estatal, como en lo que hace al trabajo en equipo y al liderazgo intermedio. De igual forma, se enfatiza la importancia de promover una cultura que logre articular los procesos y procedimientos del Estado de Derecho sin caer en formalismos y/o burocratismo ni que desaliente la innovación y la mejora continua.

En cuanto a la situación del INAP en particular como efector de capacitación, no hubo mayores disidencias: el nivel fue considerado como muy bueno. En este sentido, varios interlocutores hicieron notar el alto prestigio del INAP tanto adentro del Estado como en la comunidad de práctica nacional y latinoamericana.

3.3 La rectoría del Sistema Nacional de Capacitación y las coordinaciones técnicas de capacitación

Como señaláramos, se denominan órganos rectores a aquellas oficinas que en el Estado nacional se ocupan de normalizar transversalmente procesos administrativos comunes a toda la APN. En la capacitación el INAP es el órgano rector, mientras que las CTCs son las oficinas que se encargan de planificar y desarrollar los proyectos formativos que, con el control y aprobación del INAP, se despliegan en cada jurisdicción. Cada CTC tiene dependencia jerárquica de las direcciones de personal de los respectivos ministerios y organismos descentralizados, a la vez que establecen una articulación funcional en el INAP.¹⁵

En su calidad de órgano rector, y según lo establecido en convenios y resoluciones, el INAP es el encargado de elaborar las pautas metodológicas y lineamientos generales de la planificación, aprobación de cursos, gestión de demanda de capacitación, tramitación de certificados, etcétera.¹⁶ Desde lo normativo se puede decir que el sistema de rectoría del SNC es razonablemente congruente, más allá de que, como ocurre con casi todos los órganos rectores, no termina de delimitar claramente su jerarquía funcional y su poder de policía en lo que respecta a su vinculación con cada CTC.¹⁷

Visto desde un punto de vista más organizacional, la mirada más extendida es que el INAP logra hacer mantener al día las rutinas del SNC, pero si miramos el proceso en términos de su incidencia en la calidad de la capacitación y en la coordinación interjurisdiccional, los resultados son bastante pobres.

Algunos entrevistados plantean la necesidad de promover una relación más estrecha con las CTCs, con mayor comunicación y con herramientas para facilitar la intervención correctiva y/o la sanción ante desvíos por parte del INAP. Para analizar el punto, es necesario profundizar en el análisis de estas unidades de capacitación, pero antes de hacerlo queremos remarcar que muchas de las debilidades que describiremos no pueden explicarse únicamente por su actuación, sino que forman parte de una estructura en donde los éxitos y fracasos están muy permeados por la actuación de las direcciones de personal en particular y por la importancia que le den al tema los directivos de cada organismo en general.

La visión de muchos de los entrevistados es que la heterogeneidad de las CTCs es el talón de Aquiles de la gestión del SNC, con un grupo de unidades de excelencia, un número importante de oficinas que sostiene modestamente la tarea y un grupo minoritario -pero significativo- con bajísima o nula capacidad de gestión.

Un dato relevante al respecto es que menos de la mitad de las 120 CTCs acreditan capacitación sustantiva, y dado que existe el FoPeCap esto no puede adjudicarse a una eventual escasez presupuestaria. En los casos de las CTCs más irresolutas, ni siquiera llegan a completar en tiempo y forma la documentación mínima requerida. Mucho más lejana queda la posibilidad de realizar algún tipo de diagnóstico, planificación o proceso de detección de necesidades del personal. Incluso se observa que les falta internalizar fundamentos básicos de la carrera administrativa alrededor de la cual gira la capacitación. Como dijo un interlocutor al respecto: *“Hacen lo que pueden con lo que tienen”*.

Y esta mirada tiene que ver con que las tareas que tienen asignadas las CTCs implican gestionar procesos y productos que requieren capacidades de análisis y de trabajo, pero en muchos casos no se les asignan personal acorde a estas responsabilidades. Peor aún: la citada baja prioridad genera una alta rotación de su personal, con cuadros destacados o con inquietudes que migran hacia oficinas consideradas más relevantes o con mayores posibilidades de trascendencia, generando situaciones de avances esporádicos, seguidos de retrocesos y estancamientos.

El problema se mantiene en el tiempo porque el tema no ha logrado tener prioridad dentro de la agenda de la dirección política y operativa -de cada jurisdicción y de la Jefatura de Gabinete- y entonces no se dan pasos para superar estas deficiencias.

En lo que hace a las CTCs más débiles, y en virtud de que la sofisticación del sistema está muy por encima de sus capacidades, algunos entrevistados plantearon la posibilidad de que tengan menos requerimientos y obligaciones. Es que si bien los circuitos administrativos del SNC son formalmente consistentes –y están acompañados con cursos y material didáctico para su gestión–, los mismos están pensados para un nivel de profesionalismo muy distante al que tienen estas oficinas.

Frente a esta situación se planteó la posibilidad de simplificar algunas de las tareas que se asignan a las CTCs más rezagadas; inclusive de establecer modelos por defecto en el caso de retrasos. Esto entra en colisión con la idea de que cada CTC debe planificar trayectos formativos que dan respuesta a diagnósticos situados, pero neutralizaría las amenazas contra la integridad del sistema.

Con relación a la heterogeneidad de los CTCs, también merece comentarse el caso opuesto: el de la autonomía de algunas de las oficinas con mayor capacidad de gestión. Si las CTCs más débiles navegan en el SNC sin aportar valor agregado y retrasando y/o empeorando los resultados del conjunto, las más fortalecidas –en particular las insertas en unidades descentralizadas– eventualmente cumplen con las formalidades, pero en lo que hace a contenidos y estrategia es común se manejan sin considerar las directivas y/o líneas estratégicas que plantea el INAP.¹⁸

En ambos casos –los de baja capacidad y los autonomizados– el INAP tiene pocos recursos simbólicos, políticos, organizacionales y jurídicos para hacer valer su condición de órgano rector y promover correcciones ante los atrasos, errores y desvíos, por un lado, y la falta de coordinación, por otro.

3.4. Los órganos rectores en el Sistema Nacional de Capacitación y los procesos administrativos

Las estrategias de capacitación que se desarrollan desde los diferentes órganos rectores y que recorren transversalmente toda la APN, constituyen un tema de vital importancia para la integración y coordinación estatal, en donde estos órganos juegan un rol crítico. Buena parte del éxito de este tipo de unidades se juega en que cada una de las oficinas jurisdiccionales que se vinculan al órgano rector –en el caso del SNC, las CTCs– tengan la misma línea operativa y estratégica, de forma tal que las acciones transversales sigan un camino paralelo en toda la APN.

En algunos casos –por ejemplo, en los relativos a temas presupuestarios y compras – se ha desplegado una positiva vinculación sinérgica. Cada órgano rector, bajo los lineamientos del INAP, ha desarrollado un razonable plan de trabajo y, en conjunto, se gestionan capacitaciones de calidad de amplia inserción transversal.

Sin embargo, las indefiniciones acerca de cuáles organismos tienen el carácter de órgano rector y cuáles son las prerrogativas de cada uno de ellos, constituyen uno de los principales problemas que se enfrentan cuando se quiere profundizar el trabajo con otros órganos de este tipo. Por ejemplo, en temas como riesgos del trabajo o discapacidad, ha habido problemas para organizar redes transversales. En estos casos, o no hay cursos sobre el tema o, eventualmente, cada jurisdicción programa y realiza sus trayectos formativos a través de su respectivo CTC sin tomar en cuenta la perspectiva y línea operativa del respectivo órgano rector.

En relación a los procesos de gestión que vinculan a los trabajadores con el SNC, la percepción de los entrevistados es que los mismos tienen la capacidad de llegar a toda la APN, son intuitivos –fáciles de gestionar, casi todos digitalizados– y muy ágiles. Por supuesto, se potencian en aquellas jurisdicciones en donde las CTCs los promueven y gestionan, pero aún en caso de CTCs débiles, el INAP ha sabido darse estrategias a través de su sitio web y del uso masivo de mails para vincularse directamente con los potenciales usuarios.

Dentro de esta mirada general positiva, se plantearon cuestiones para su perfeccionamiento a futuro. Se destaca el uso de Inteligencia Artificial para orientar la difusión de forma personalizada a partir de los datos que se tienen de cada trabajador –temas de interés, necesidades para su carrera, etcétera– y de los cursos que ya hizo.

Un tema que fue recurrentemente tratado por los entrevistados es el de las certificaciones. Algunos interlocutores sostuvieron que el INAP debería empezar a pensar en trabajar con tecnología *blockchain*, para garantizar su procedencia e inviolabilidad. Más allá de esta perspectiva hacia el futuro, el principal problema que hoy se tiene remite al impacto de la certificación en el legajo (y, consecuentemente, sobre la carrera).

Aquí –a diferencia de la certificación que sirve para la hoja de vida de cada empleado, sobre la que se reconocen sus fortalezas– el procedimiento es complejo, intermediado por diferentes oficinas y con meses de demoras. No solo se advierte la ausencia de circuitos sistematizados vía gestión documental electrónica para gestionar y archivar estas certificaciones, sino que no está en agenda el desarrollo de su gestión automatizada en el Sistema de Administración de Recursos Humanos (SARHA) y/o en el Legajo Único Electrónico (LUE).

3.5. El Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral

El primer punto para destacar es la imagen positiva de la mayoría de los entrevistados acerca del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral (FoPeCap). Si bien se hicieron objeciones, en general hubo expresiones de aprobación acerca de este instituto y de sus resultados.

Cuando se pregunta por las debilidades, surge otra vez la cuestión de la coordinación como el problema más notorio, en este caso entre el FoPeCap y el INAP. Los interlocutores más ligados al primero hablaron de una inexplicable desconfianza por parte del INAP; los que comentaron el tema desde el segundo, citaron el peligro de que alrededor del FoPeCap se desarrolle un SNC paralelo.

Otro tema clave del FoPeCap tiene que ver con la gestión del financiamiento. Si bien el fondeo es automático, al gestionarse desde el Servicio Administrativo-Financiero (SAF) de la Jefatura de Gabinete, las decisiones y los tiempos están en manos de una unidad sobre la que no hay jerarquía organizacional ni administrativa.

Más allá de esto, se repiten temas vinculados a la heterogeneidad de las CTCs. Así, mientras hay organismos que han desarrollado varias capacitaciones de excelencia, otras no tienen ningún curso financiado por el FoPeCap en sus más de quince años de vigencia. Inclusive, hay áreas en donde las CTCs no han comunicado a sus trabajadores que existe una amplia variedad de becas vía FoPeCap para una importante cantidad de cursos y trayectorias formativas. Aquí también se comentó que algunos organismos parecen tener vía rápida de gestión de cursos ante el FoPeCap, mientras que otros tienen dificultades para avanzar con sus propuestas,

Dos cuestiones se citaron como elementos a considerar en el futuro del FoPeCap. Uno está vinculado a los contenidos: el despliegue de la denominada IV Revolución Industrial abrirá una etapa de amplia e importante recalificación del personal. Allí el fondo podría cumplir un rol clave, dado que las capacitaciones en estos temas son muy onerosas.

La otra cuestión que surgió tuvo que ver con la compilación sistemática de información. Para algunos entrevistados, el FoPeCap puede ser quien financie el desarrollo de la gestión de datos, espacio que se considera que debería ocupar un lugar clave en el futuro estatal.

4. Reflexiones finales

El presente trabajo se propuso describir los principales avances y desafíos en el diseño e implementación del Convenio Colectivo de Trabajo Sectorial para el Personal del Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) entre 2015 y 2023, con especial énfasis en el régimen de la carrera administrativa y en las acciones de capacitación del personal permanente.

En relación con la carrera, consideramos seis cuestiones a tener en cuenta. La primera consiste en reconocer que el régimen escalafonario del SINEP, si bien está consolidado, amerita una actualización perentoria. Deben mejorarse las capacidades para insertar

personas con competencias especializadas y críticas para la prestación de servicios claves a cargo de la administración pública, así como de sus sistemas transversales.

La segunda cuestión radica en que, más allá de que la carrera tenga aceptación en su promoción horizontal, la misma debe mejorar la eficiencia de las acciones para la promoción del tramo, así como los requisitos mínimos de cada nivel escalafonario. En ambos casos, para cada puesto de trabajo y/o función, en general se deberían establecer mayores exigencias académicas, así como una mejor definición y acreditación de competencias laborales requeridas. La mejora del régimen de evaluación y calificación del desempeño aparece como una demanda urgente y una necesidad impostergable dada la antigüedad de su actual versión.

La tercera cuestión está relacionada con los concursos. Deben asegurarse ingresos por rigurosos concursos que permitan la participación de talentos externos, fomentando la participación del personal contratado en igualdad de oportunidades y de trato. Asimismo, los ascensos de nivel deben volver a ser por acreditación de las mayores idoneidades a través de dichos procesos concursales, abandonando el régimen excepcional y transitorio adoptado recientemente. Es imprescindible cumplir con el tope del 15% de personal contratado exigido por la ley. Para ellos no debería descartarse la realización de formas novedosas y masivas de comprobación fehaciente de las idoneidades requeridas, incluyendo el uso de herramientas informáticas, tal como se practica en otros países, y las dos convocatorias ordinarias anuales previstas normativamente.

La cuarta cuestión para resaltar es la ausencia de un razonable planeamiento cualitativo de las dotaciones de personal a mediano plazo. En lo cualitativo, la identificación de nuevos puestos de trabajo con vistas a la actualización tecnológica puede ser apoyada por la gestión integral de un nomenclador de puestos de trabajo con sus perfiles de requisitos para mejorar y alinear los ingresos, promociones, capacitaciones y calificaciones del desempeño laboral.

La quinta cuestión se refiere a la necesidad de alinear la política salarial y presupuestaria con el régimen y la política de empleo público para reducir los puntos de fricción y deterioro de esta última por las imprevisiones o exigencias fiscalistas que han llevado a desatender los fondos requeridos. En este sentido, también es necesario corregir retrasos e inequidades internas insostenibles.

Finalmente, la sexta cuestión se relaciona con la importancia de lograr los consensos para asegurar una política consistente y estable que permita capitalizar en el mediano plazo las inversiones requeridas. Ello supone ampliar el diálogo entre el Estado empleador y los sindicatos, pero también con las distintas expresiones políticas, sociales y empresariales. Esto facilitará alcanzar acuerdos en las diversas dimensiones del empleo

público, en especial para determinar con claridad qué cargos directivos serán reservados a funcionarios de carrera y cuáles se designarán por confianza. Fortalecer las funciones directivas superiores y de jefaturas intermedias es condición necesaria para lograr mayor involucramiento laboral y un clima decente y digno de mayor productividad laboral.

En lo que hace a la capacitación en la APN, se considera necesario subrayar cuatro elementos. En primer lugar, es importante reconocer al SNC como un activo estatal y cuidar los desarrollos realizados. Mucho se ha recorrido en los últimos años, construyendo un sistema aceptado en todos los ámbitos de la Administración Pública, con una amplia red de gestión de la capacitación que desarrolla tecnología pedagógica acorde a las necesidades del Estado, algo que es reconocido a nivel latinoamericano.

En segundo lugar, es necesario ajustar la pertinencia de la capacitación, tanto en lo que hace a las a las necesidades y objetivos de la APN, como en función de las tareas que realizan los empleados públicos. Además de cuestiones más de tipo coyuntural, la necesidad de este ajuste se vincula con el perfil de empleado público en transformación, elemento clave para para facilitar una exitosa transición.

En tercer lugar, y vinculado con el punto anterior, la capacitación de los empleados públicos debe adaptarse a los nuevos desafíos y oportunidades que plantea la revolución tecnológica en curso. En particular, debe avanzarse en la incorporación de competencias que permitan al Estado apropiarse de tecnologías digitales para la gestión de la información, la comunicación, la colaboración, la toma de decisiones y la prestación de servicios.

En cuarto lugar, desde una perspectiva más organizacional, se debe consolidar el rol de órgano rector del INAP y fortalecer las CTCs. Para ello, es necesario realizar un ajuste normativo que clarifique las potestades del Instituto para poder liderar con mejores herramientas esta función y desarrollar una estrategia que supere los altos niveles de heterogeneidad existentes en las CTCs, las cuales deben tener un mayor reconocimiento e integración con las direcciones de personal jurisdiccionales.

Sabido es que el Estado se encuentra en el centro del debate sobre cómo mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En este sentido, el desarrollo de un servicio público profesional es una condición esencial en todo intento de fortalecer el aparato estatal. Ante la tendencia de considerar a los empleados como “recursos”, “agentes”, o sujetos ociosos, toda iniciativa debe partir de la premisa de que las personas representan, como en toda organización, el principal actor y productor de valor público. Son, asimismo, ciudadanos -portadores de derechos y precisas obligaciones- al servicio de los demás que, en razón del Estado de Derecho, deben gozar de condiciones de trabajo equitativas y transparentes orientadas al desarrollo y la motivación personal cuyas implicancias redundan en una mejora sustancial de la función pública.

Anexo

Personas entrevistadas

Personas entrevistadas	Pertenencia institucional	Fecha de la entrevista
Bellomo, Santiago	Ex Director Institucional del INAP	3/10/2023
Boiero, Mariano	Ex Subsecretario de Empleo Público	10/8/2023
Caruso, Jorge	Coordinador de Análisis Presupuestario, Normativo y Salarial en la ONP	12/9/2023
Castellani, Ana	Secretaria de Gestión y Empleo Público	27/10/2023
Chimento, Sandra	Coordinadora de registro y aplicación de normativa gremial de la JGM	2/8/2023
Cosaka, Cristina	Directora Institucional de la ONEP	18/8/2023
Kraviek, Sonia	Funcionaria de la ONEP	16/10/2023
Legorburu, Pablo	Ex Secretario de Empleo Público	1/9/2023
Montagna, Antonio	Representante del FOPECAP por UPCN	10/10/2023
Palumbo, Mauro	Director General de Recursos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	15/8/2023
Sarquis, Natacha	Coordinadora Técnica de Capacitación del INAP	9/8/2023
Solano, Mauro	Ex Director Institucional del INAP	17/8/2023
Wegman, Marcelo	Gerente de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la Superintendencia de Seguros de la Nación	11/8/2023
Zuvanic, Laura	Directora de Carrera y Relaciones Laborales del Ministerio de Economía	26/9/2023

¹El presente trabajo es parte de los resultados del proyecto de investigación “Avances y cumplimientos del convenio colectivo de los trabajadores de la Administración Pública Nacional”, proyecto conjunto entre la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN) y la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) con financiamiento del Fondo Permanente de Capacitación y Recalificación Laboral.

²El personal no permanente, designados transitoriamente o contratados laborales a término fijo, configuran un colectivo de enorme volumen y trascendencia por sus aportes a la gestión pública. Las problemáticas relacionadas con este personal quedan para otra oportunidad.

³Debido a que el trabajo de campo de la investigación se desarrolló próximo a las elecciones presidenciales, no fue posible acceder a la mirada de la dirigencia de la Asociación Trabajadores del Estado. De esta forma, el actor sindical estuvo representado solo por Unión Personal Civil de la Nación.

⁴La desaprobación anula la designación.

⁵Si bien a fines de 2019 se dictó un nuevo régimen para la calificación de los directivos alcanzados por el Decreto N° 788/19, al quedar derogado éste, aquél quedó sin efecto alguno.

⁶En aquellas temáticas transversales en que opera algún par rector, se espera que el INAP articule previamente con dicho organismo (Cao y Levy 2023).

⁷El artículo 14 bis fue incorporado a nuestra Constitución en la reforma del año 1957. Su contenido buscó contrarrestar los efectos de la cancelación de derechos laborales generados por la derogación de la Constitución Nacional de 1949.

⁸Esta Ley reemplazó al Decreto/Ley N° 22.140 aprobado durante el último régimen de facto argentino.

⁹El informe del INDEC registra al personal comprendido por los convenios colectivos de trabajo, pero no discrimina entre el personal permanente del no permanente.

¹⁰Veremos, no obstante, que existen cuellos de botella en los cursos exigidos para los ascensos de tramo.

¹¹Destaca, por ejemplo, la insuficiencia en el uso del “Nomenclador y Descriptor de Puestos” y en el “Directorio de Competencias”, que tendrían que ocupar un lugar importante en la planificación de la formación.

¹²Hay ejemplos sectoriales de momentos en donde se alineó el perfil de gestión con la capacitación. Un documento del Ministerio de Desarrollo Social (2010) ponía eje en la humanización del expediente. Durante los ‘90s la perspectiva de rigor técnico –sobre todo en lo relativo a lo financiero fiscal- fue predominante en el Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos. Varias oficinas de la gestión inaugurada en 2015 centraron sus esfuerzos en la incorporación tecnológica.

¹³Referidas, respectivamente, a la formación integral en derechos de los niños, niñas y adolescentes (ley 27.709); género y violencias de género (ley 27.4999; preservación y desarrollo del medio ambiente (ley 27.592); soberanía argentina sobre las Islas Malvinas, Antártida e Islas del Atlántico Sur y homenaje a quienes combatieron en la guerra de 1982 (ley 23.118)

¹⁴Inclusive se citaron casos de varias oficinas que tenían atrasos en la presentación de sus respectivos PEC y PAC. También se hizo mención a presentaciones que cumplían el requisito de manera formal repitiendo todos los años el mismo plan.

¹⁵En total existen 120 CTCs y hay una decena de jurisdicciones que aún no la habían constituido. Una importante cantidad de estas oficinas de capacitación pertenece a organismos descentralizados, ya que la normativa no prevé para este tipo de unidades un trato particular en su vinculación funcional. Asimismo, existen CTCs de unidades que no son parte de la Presidencia de la Nación (como las correspondientes a la Cámara de Diputados y al Consejo de la Magistratura).

¹⁶Cada CTC debe presentar un Plan Estratégico de Capacitación (PEC) y un Plan Anual de Capacitación (PAC). Hubo épocas en que hubo demoras significativas en su entrega –en algún momento, varios organismos tuvieron retrasos superiores a los cinco años- pero en la actualidad la entrega de las planificaciones está relativamente al día.

¹⁷Ver, al respecto, Ley N° 20173/73, Decreto N° 170/2017, Resolución N° 300 – E/2017 y Decisión Administrativa N° 339/2017.

¹⁸Los casos extremos ocurren con las oficinas de capacitación de ANSES y AFIP que no forman parte del sistema. Apalancados en la disponibilidad de recursos y poder con que cuentan, han roto toda vinculación formal con la red de rectoría de la capacitación en la APN.

Referencias bibliográficas

Blutman, G. y H. Cao (2023) *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Buenos Aires, INAP.

Bonifacio, J. A. (2009) “Función pública y capacidades estatales”. *Revista de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Palermo*, 2(2), 67-93.

Cao, H. y M. Levy (2023) “El rol de los órganos rectores en la Administración Pública Nacional Argentina”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 9(2), 34-45.

Cruceli, M. A. (2019) “La carrera administrativa en el Estado Argentino y la Carta Iberoamericana de la Función Pública”. En F. E. Dávila, comp. *Debates sobre el presente y el futuro de la Administración Pública*. Buenos Aires, Unión Personal Civil de la Nación.

Doberti, J. I., D. Sabatto y M. Levy (2023) “Policy Analysis by the Federal Government: The Contribution of the National Institute of Public Administration”. En N. Cardozo y P. Bulcourf, eds., *Policy Analysis in Argentina*. Bristol, UK:, Bristol University Press, 91-105.

Donaldson, L. (2006) “The contingency theory of organizational design: challenges and opportunities”. En Richard M. Burton (Comp.) *Organization Design. The evolving State-of-Art*. New York: Springer Science.

Guerrero, O. (1998) *El funcionario, el diplomático y el juez: las experiencias en la formación profesional del servicio público en el mundo*. Ciudad de México, Plaza y Valdés.

Halliburton, E. (2006) *Manual para el análisis, evaluación y reingeniería de procesos en la Administración pública*. Buenos Aires, Subsecretaría de la Gestión Pública y del Proyecto de Modernización del Estado.

Iacoviello, M., D. Pando y M. Llano (2021) “Public Administration in Argentina: Characterization and Analysis of the Political-Institutional Dynamic”. En B. Guy Peters et al., eds., *The Emerald Handbook of Public Administration in Latin America*. Leeds, UK., Emerald Publishing Limited, pp. 23-50.

Levy, M. (2022) “Desarrollo y transformaciones tecnológicas. Una mirada a partir de las cartas iberoamericanas del CLAD”. *Cuadernos del INAP (CUINAP)*, N°99.

Ministerio de Desarrollo Social de la República Argentina (2010) *Políticas Sociales del Bicentenario*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

Mintzberg, H. (1995) *La estructuración de las organizaciones*. Madrid, Ariel.

Pando, Diego (2020) “Más y Mejor Estado: una Administración Pública al servicio del Proyecto Nacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* 10 (19), 201-206.

Ricci, D. (2015) *Estado de derecho y principio de legalidad*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Salas, E. (2020) “Empleo Público. Trayectoria, balance y proyecciones. Hacia consensos básicos”. *Cuadernos del INAP [CUINAP]*, 1 (25).

Salas, E. y M. Wegman (2016) *Para el servicio civil que merece un país en serio: hacia la consolidación del derecho de igualdad de todo ciudadano a ingresar a la Administración Pública por concursos de méritos y capacidades*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP).

Villoria, M. (2008) “Profesionalización del empleo público: ética y lucha contra la corrupción en las instituciones públicas de América Latina”. En F Longo y Carles Ramió, comps. *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona, Fundación CIDOB, 101-139.

Cómo citar este artículo:

Cao, Horacio, Melina Levy, Diego Pando y Eduardo Salas (2024) “Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14 N°27: 152-181

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

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

Oscar Hechavarría-Prade

Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de La Habana. Master en Ciencias de la Educación. Profesor Asistente, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba
prade@uo.edu.cu

Daniellys Mora Abich

Licenciada en inglés. Profesora Auxiliar, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba
dmoras@uo.edu.cu

Aniuska Montero Castro

Licenciada en Contabilidad y Finanzas. Profesora Auxiliar, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba
aniuska@uo.edu.cu

Fecha de recepción:

16.1.24

Fecha de aceptación:

10.7.24

Resumen

El tema de la participación ciudadana y los mecanismos jurídicos para su ejercicio en el contexto local cubano fue objeto de debate desde fecha temprana de haber entrado en vigencia la Constitución de 1976. En este marco, emergen importantes perspectivas teóricas y normativas en esta materia que constituyeron soportes relevantes de la aspiración de lograr una regulación más efectiva de la institución, objetivo que no es alcanzado en toda su magnitud durante la vigencia del referido texto magno. El presente artículo realiza un breve análisis histórico crítico de la participación ciudadana en los asuntos públicos locales y de los mecanismos jurídicos que garantizaron su ejercicio. El estudio aspira a constituirse en un referente para determinar las progresiones y las limitaciones en el actual orden constitucional y sub constitucional cubano.

Palabras clave: participación ciudadana – mecanismos participativos – asuntos públicos – constitución política – Cuba

Abstract

Citizen's participation and the mechanisms for its exercise in the local Cuban context was the main issue under discussion since an early date, following the enactment of the 1976 Constitution. Important theoretical as well normative perspectives emerge that constitute relevant supports in the aspiration to achieve a more effective regulation of the institution. However, the goal has not been fully achieved during the validity of the aforementioned Constitutional text. This article develops a brief critical historical analysis of citizen participation in local public affairs in Cuba and the legal mechanisms that guaranteed its exercise. The study aims to identify both the advances and shortcomings progressions in the current constitutional and sun-constitutional Cuban order.

Key-words: citizen's participation - participatory mechanisms; public affairs - political constitution - Cuba

Introducción

Los procesos participativos ocupan un lugar central en la concepción de la democracia; resulta incuestionable plantear que una sociedad será más o menos democrática en la medida en que sus ciudadanos tengan mayor o menor participación en la actividad del Estado. Empero, no siempre la actividad participativa de los ciudadanos abarcó todos los ámbitos del quehacer estatal; hasta épocas recientes ella fue constreñida al estricto terreno político de estructuración, conformación y control de los órganos de poder del Estado.

Las últimas cinco décadas dan cuenta de la irrupción de la participación ciudadana en el ámbito de la administración, asociada a la intervención de los ciudadanos en las políticas públicas en el contexto local y la gestión de los servicios públicos. Desde esta perspectiva, se generan nuevos temas de debates, relacionados con el desarrollo, que conciernen a las ciencias políticas, sociales y jurídicas (Restrepo 2016).

En Cuba los cambios en este sentido han sido bastante demorados. No es hasta fecha reciente, con la aprobación del nuevo texto constitucional (2019), que las instituciones participativas comienzan a ser redefinidas normativamente en esta línea, sin perjuicio a que pueden rastrearse precedentes importantes, digamos no normativos, en los *Lineamientos de la política económica y social* aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba y la conceptualización del modelo económico.¹

No obstante, resulta significativo el estudio de la participación ciudadana y los mecanismos participativos en los asuntos públicos locales en el ámbito de la administración pública en la carta magna de 1976 desde una perspectiva histórica crítica, específicamente porque traza las pautas a seguir en un proceso de perfeccionamiento normativo, que si bien, con la entrada en vigor de la Constitución de 2019, dio pasos importantes en la dirección de los objetivos trazados en los Lineamientos, en modo alguno es un asunto concluido.

El estudio se ha dividido en tres partes: el análisis de la participación en los principales asuntos públicos locales en el marco de la Constitución de 1976; luego los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local; finalmente la que hemos denominado historia reciente, la proyección de la participación ciudadana en los *Lineamientos de la política económica y social* ya mencionados y en la conceptualización del modelo económico.

1. La participación ciudadana en los principales asuntos públicos locales en el marco de la constitución de 1976.

La Constitución cubana de 1976 fue el resultado de un importante proceso participativo que culminó con su aprobación por un poco más del 76 % de la población votante. En el proceso de debate y discusión participaron 6.216.981 ciudadanos, de la cuales derivaron 12.883 enmiendas al proyecto y se sugirieron 2.343 adiciones, la que fueron respaldadas por 91.861 ciudadanos (Mondelo García 2003).

En la concepción normativa de modelo político, el texto constitucional concebía la unidad de poder y el centralismo democrático como métodos de dirección política. Esta perspectiva encontraba fundamento en el artículo 66 y tenía principal precedente en las teorías jurídico-políticas soviéticas (Mondelo García 2003). En este marco, el excesivo centralismo tuvo una incidencia negativa en el modelo participativo a nivel local y en su práctica. La capacidad de los territorios de decidir, fundamentalmente en aquellas cuestiones que afectaban de manera directa a los ciudadanos, se le hacían distantes. La unidad de poder, igualmente, lastró el modelo participativo, manifestándose una enorme concentración de poderes en algunos órganos y específicamente en materias como la planificación y el presupuesto, en detrimento de una cabal apertura a la genuina participación en el ámbito local.

Cuando se efectúa un estudio desde una perspectiva histórica de la participación ciudadana en los asuntos públicos locales² y sus mecanismos jurídicos participativos en la Constitución de 1976, es posible identificar dos etapas: la primera inicia con la entrada en vigor del texto de 1976 y se extiende hasta la reforma constitucional en 1992, la segunda, que inició con posterioridad.

Uno de los procesos que caracterizó la primera etapa fue la institucionalización de los Órganos del Poder Popular con la entrada en vigor del magno texto en 1976. En el caso de los municipios y las provincias estos se instituyeron como Órganos Locales del Poder Popular (OLPP). De esta forma, se generalizaba una experiencia que había iniciado dos años antes en la provincia de Matanzas. Se trataba de implementar un modelo estatal municipal dual-colegiado conformado por dos órganos plurales y colegiados, uno representativo y deliberante (Asamblea) y el otro de carácter ejecutivo (Comité Ejecutivo) devenido en Consejo de Administración Municipal a partir de 1992 (Villabella 2004).

Estas estructuras del Estado devinieron el epicentro del modelo participativo local cubano. Se pretendió fortalecer la democracia en el ámbito municipal a partir de una mayor participación de las masas en los asuntos públicos, en la medida en que el gobierno se acercaba al pueblo (Villabella 2004). Sin embargo, esta pretensión no se concretó en todas sus dimensiones, específicamente en lo relativo a la implementación de mecanismos participativos. Por un lado, el desarrollo de instrumentos de esta naturaleza resultó limitado, como se verá *infra*. Por otro, los que se regularon no fueron debidamente configurados y sistematizados en el marco de un derecho ciudadano que garantizara mayor protección a los sujetos titulares y el ejercicio de los contenidos de ese derecho.

Con la institucionalización de los Órganos del Poder Popular, el aparato estatal cubano quedó estructurado en tres niveles: los Órganos Superiores del Poder Popular (OSPP) y los Órganos Locales del Poder Popular (OLPP) en los niveles provincial y municipal. El sistema participativo cubano se diseñó encuadrado en esta estructura –un sistema que reconoció tanto la participación directa como la representativa. Se buscaba así combinar la participación directa con la representación política, propia de la “democracia representativa” (Guanche 2012:69-79). Este posicionamiento fue fundamentado en el artículo 4 del texto constitucional de 1976 en su primer párrafo, el cual establecía que el poder del pueblo podía ejercerse directamente o por medio de las asambleas representativas. Congruentemente, el artículo 131 disponía que:

(...) los ciudadanos, con capacidad legal para ello, tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular.
(Constitución de la República de Cuba, 1976)

El citado artículo, como principal anclaje de la participación ciudadana, tuvo un limitado alcance, en tanto redujo la participación al estrecho marco de la elección de los representantes, además de no declarar las formas en que el ciudadano podía participar, es decir, ejercicio del control y de la facultad revocatoria (Del Rio 2002).

Más allá de las insuficiencias señaladas, al establecerse como objeto de la actividad participativa “la dirección del Estado”, la norma limitó la posibilidad de avanzar legislativamente hacia otras formas participativas con fines y objetivos distintos y que en la actualidad amplían el contenido esencial del derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos, específicamente en las políticas públicas: intervención en la construcción de la agenda gubernamental y los procesos de diagnóstico, formulación, implementación y control de las políticas públicas, derecho a la información pública, participación en la gestión financiera.

En suma, a tenor de la interpretación del anterior artículo, puede sostenerse que en el texto constitucional de 1976 el reconocimiento del derecho a la participación ciudadana en los asuntos públicos fue insuficiente. Incluso, interpretando que el artículo refería a otras formas de participación, más allá de la elección de representantes, éstas no se sistematizaron ni se enunciaron en el texto constitucional (González 2015). Por otra parte, al regularse como sujeto de la participación al ciudadano, se restringió la perspectiva participativa de las diferentes formas de organización de la sociedad, cerrando las puertas a novedosas formas de gobernar en el espacio local (gobernanza, gobierno en red) donde las organizaciones tanto públicas como privadas son ejes centrales.

Otro problema circundó la propia concepción normativa del ente local –el municipio– donde se circunscribía el modelo participativo. El artículo 102 de la norma suprema de 1976, estableció que el municipio es la entidad local con capacidad para satisfacer las necesidades mínimas de su población, pero no se pronunció en cuanto al sistema de competencias y funciones para el cumplimiento de ese fin. Este vacío normativo se hacía más patente al no existir una ley que regulara la vida de los municipios cubanos y estableciera sus funciones y competencias (Del Rio Hernández 2002).

Incluso, las funciones del órgano ejecutivo municipal, determinadas en el artículo 13 del derogado Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular,³ daban cuenta de la falta de autonomía política del ente territorial, si se considera que la autonomía implica la elección directa de las autoridades y la facultad del ente local para generar políticas públicas territoriales; potestades que no fueron conferidas a los municipios. De esta forma, se limitaba la participación ciudadana en la misma medida que se restringía al ente territorial (Hechavarría Prade 2017).

Estas inconsistencias en el más alto eslabón del ordenamiento jurídico, produjeron un lastre sustancial en el resto del sistema jurídico en torno a la participación ciudadana, específicamente en lo relativo a aquellos asuntos públicos de gran importancia para la gestión de gobierno y la vida municipal, como la planificación, la elaboración del presupuesto local, la gestión de las finanzas públicas, la información sobre la gestión pública (Hechavarria Prade 2022).

Con respecto a la planificación, existía un quebrantamiento del carácter integrador de la misma desde una perspectiva territorial, por la excesiva centralización y por el predominio de la planificación sectorial y ramal del desarrollo económico;

(...) la planificación de los municipios exige una visión del desarrollo local, que debe partir de la estrategia de desarrollo municipal, acordada de forma participativa por el Consejo de Administración Municipal (CAM), los delegados de los Consejos Populares y las entidades relevantes del municipio (Pérez y Arguelles 2011:19-41).

Empero, tales procedimientos fueron vedados a la municipalidad cubana y a sus ciudadanos; de ello daba cuenta el artículo 13 del Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular, que reducía la actividad del Consejo de Administración Local (CAM) a la mera coordinación, control y fiscalización de las políticas, programas y planes elaborados en las estructuras superiores del Estado.

Por otra parte, la visión temporal de la planificación no abarcó más allá del período anual y no se optaba por períodos más extensos que permitieran introducir criterios locales que pudieran nacer a mediano o corto plazo (Pérez y Arguelles 2011:19-41). “La visión a mediano plazo se necesita para sustentar la toma de decisiones en términos de estrategia, de política económica y de sistema de dirección.” (Méndez y LLoret 2009)

Precisamente, entre las deficiencias que marcaron la experiencia que a modo de experimento se desarrolló en las jóvenes provincias de Artemisa y Mayabeque, pasadas más de tres décadas de vigencia de la constitución de 1976, y que da cuenta de la perdurabilidad de esta perspectiva en la praxis y la normativa cubana, estaba el hecho de que los municipios no contaban con planes de largo plazo; así como la falta de integración entre los planes anuales, los emprendimientos locales, y las estrategias de desarrollo local y de éstos con el presupuesto local (Mulet 2015).

La normativa cubana, igualmente, acusó de importantes escollos relacionados con la participación ciudadana en la gestión financiera: la centralización y verticalismo en la toma de decisiones con respecto a los fondos públicos, falta de autonomía económica y

financiera de los gobiernos municipales, y la insuficiente participación ciudadana en la toma de decisiones (Limonta Montero 2017).

Una de las esferas en materia financiera que sufrió exceso de centralismo fue el proceso inversionista. Ajustado a la normativa que lo regulaba (Decreto 327/2014 Reglamento del Proceso Inversionista), las facultades aprobatorias en esta materia recaen en el nivel central del Estado, las organizaciones superiores de dirección empresarial y los Consejos de Administración Provincial; como expresa Limonta Montero (2017) esto lastró definitivamente la participación ciudadana en la esfera inversionista de la gestión financiera.

Los análisis normativos, realizados en este contexto, revelan importantes contradicciones en esta materia, que incuestionablemente obstaculizaban la participación ciudadana. Primero, la facultad decisoria otorgada a los municipios en materia de inversiones se reduce a cifras muy bajas (como máximo 5 millones de pesos) en relación con las cifras consideradas para otros niveles de la estructura del Estado. Segundo, programas importantes, como el de transporte y servicios sociales mantenían un nivel centralizado de aprobación. En consecuencia, se generaba un desequilibrio territorial en los gastos de inversiones que favorecían cuantitativamente a las urbes centralizadas en detrimento de las localidades que vieron limitada la capacidad de resolver sus necesidades más sentidas mediante la inversión local (Limonta Montero 2017).

En lo tocante al presupuesto municipal, el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular –derogado por la Ley 132 de 2019 de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular–, atribuyó al órgano asambleario municipal elaborar la propuesta del mismo.

Presentada a la Dirección Provincial de Finanzas y a la Asamblea Provincial correspondiente y posterior a su evaluación a este nivel, se remitía ante el Ministerio de Finanzas y Precios quien a su vez lo analizaba y elevaba a la Asamblea Nacional para su definitiva aprobación mediante Ley. Una vez aprobado el presupuesto, se notificaba a la Dirección Provincial de Finanzas que lo distribuía por esferas. En control del presupuesto comenzaba desde el mismo inicio de la ejecución y la efectuaban los administradores de la unidad gestora. El ejercicio del control se efectúa por los administradores de la unidad gestora y los niveles superiores mediante comprobaciones de gastos que se efectuaba al menos una vez al año (Pérez y Prieto 2004).

Por lo expuesto en el procedimiento, se advierte que el derecho a participar en la actividad presupuestaria local (diseño, ejecución y control) fue vedada a los ciudadanos, se consideró una actividad personalísima de los órganos del Estado y, aun cuando se otorgó facultades a la Asamblea Municipal del Poder Popular para elaborar el proyecto presupuestario, la aprobación final se convertía en un acto formal en la medida en que

el documento era modificado y aprobado en otras instancias superiores.
Al respecto expresó Guanche (2012):

(...) la aprobación de los presupuestos municipales deviene un acto formal y no un instrumento de iniciativa estatal local. Con ello, se limita el cumplimiento del rol del delegado y se minimiza su figura, a su vez, se resta sustancia al proceso del que forma parte y mantiene la transferencia de la soberanía popular hacia la sede del gobierno. (p.76)

Los presupuestos locales para la realización y desarrollo de sus actividades, a tenor del Decreto Ley 192, contaban con las siguientes fuentes de ingresos: ingresos cedidos, que provienen de los recursos que aportan las entidades de subordinación local y otros que por su procedencia están asociados a una erogación que tuvo o tiene que realizar la localidad; ingresos participativos, correspondientes al Presupuesto Central y se otorga un tanto por ciento de participación de lo recaudado en la localidad; de los cuales se autoriza la participación del Impuesto Sobre Utilidades de las empresas de subordinación nacional y de determinados productos del Impuesto sobre las Ventas y de Circulación. (Santos y Peralta 2003)

Esta perspectiva normativa para manejar los ingresos fiscales municipales resultaba poco participativa, por el nivel de centralismo y verticalismo que encerraba. De la letra de la norma puede concluirse, que el margen de decisión que se le otorgaba a los municipios en cuanto a la exacción y disposición de ingresos era muy estrecho, en tanto gran parte de los ingresos era cedido y manejado desde los niveles centrales e intermedios de la estructura estatal (Santos y Peralta, 2003)

Con esta medida se pretendió equilibrar financieramente a todos los municipios mediante un proceso de redistribución realizado por la instancia provincial. Sin embargo, es cuestionable hasta qué punto resultaba racional y estimulante para incentivar el trabajo de los municipios, que los ingresos generados por ellos fuesen administrados por el nivel provincial, más allá de cualquier pretensión de búsqueda de un equilibrio monetario entre los municipios (Santos y Peralta, 2003).

El momento histórico, marcado por el déficit de financiamiento para el desarrollo de la municipalidad cubana, imponía, ante todo, la necesidad de fortalecer la capacidad fiscal de los municipios, facultar a las localidades para que incidieran en la variación de la política fiscal que les afectaba. Específicamente, que los municipios pudiesen variar cuestiones como la base imponible o el tipo impositivo. Como segundo aspecto, potenciar la obtención de recursos financieros por parte de las municipalidades o, al menos, crear las vías para ello, que los municipios contaran con un presupuesto, creado a partir

de sus propios esfuerzos y potencialidades, que a la vez estimulara el trabajo, en la medida que esos resultados se tradujeran en prosperidad y nivel de vida para el territorio (Díaz Legón 2017)

A tales fines, en el último decenio de vigencia del texto constitucional, el sistema tributario fue utilizado como vía para solventar la necesidad acuciante de financiamiento que presentaban los municipios para su desarrollo. En el título III de la Ley 113 de 2012, se reguló una contribución territorial al desarrollo local, que gravó los ingresos por la comercialización de bienes o prestación de servicios que obtenían las empresas, sociedades mercantiles y cooperativas por sí mismas y por sus establecimientos en cada territorio. El tipo impositivo de esta contribución quedó determinado por la Ley anual del presupuesto; la base imponible era determinada por la totalidad de los ingresos provenientes de la venta de bienes y la prestación de servicios de los sujetos pasivos (las empresas, las sociedades mercantiles de capital totalmente cubano y las cooperativas, por sus establecimientos).

Estas transformaciones implicaron un giro hacia una política centrista que constituyó por más de cuatro décadas el eje de la economía cubana. Sin embargo, no dejaba de ser cuestionable hasta qué punto esta transferencia de poder desde la óptica financiera, constituía una verdadera descentralización (Hechavarría Prade 2017). Como bien aclara la ciencia política

(...) lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, el constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales (Boisier 2007:389).

Siendo así, se retardaba, en parte, el contenido político de la descentralización, es decir, los mecanismos de participación ciudadana en lo relativo al presupuesto para el desarrollo local (Hechavarría Prade 2017).

El desarrollo normativo, entonces, no corrió con el razonamiento, ya sentado como doctrina en esta etapa, de que parte importante de la gestión de los gobiernos locales debe estar soportada en los fondos públicos y éstos controlados por el soberano. Visto así, el presupuesto es el eje central de la actividad pública; de ahí que decidir y controlar el mismo implica una forma de intervención específica en el vasto ámbito de los asuntos públicos. No es casual que uno de los mecanismos participativos más generalizados –el presupuesto participativo– tenga como objeto los fondos públicos locales.

Es así, que el debate entre la ciudadanía y los gobiernos locales acerca del destino de una parte de los recursos municipales en el marco de una participación directa y libre,

es considerado no solo como un mecanismo donde el ciudadano decide sobre el presupuesto; además, resuelve acerca de las políticas públicas (Tarso y De Souza 1998). En este sentido, crear o perfeccionar los canales participativos que permitieran a los ciudadanos tomar parte en el destino y control del presupuesto asignado a los municipios para el desarrollo local, resultó ser una tarea pendiente requerida de urgencia en el contexto cubano (Hechavarria Prade2017).

En materia de información sobre la gestión pública, la Constitución de 1976 fue omisa, en tanto no reconoció a los ciudadanos este derecho, ni la obligación estatal al respecto. En la regulación *sub* constitucional de tan importante arista de la democracia local prevaleció la falta de transparencia informativa en aspectos que no constituían información clasificada o limitada. Imperó una barrera cultural que limitaba la transparencia informativa respecto de quienes tienen otorgada la potestad discrecional en esta materia (Limonta Montero 2017).

Al respecto, considera Díaz Legón (2015) que, para revertir este cuadro negativo, resultaría beneficiosa la publicidad de la actividad gubernamental, que se le informara a la población acerca del estado de la hacienda pública, que la ciudadanía se informara de todo lo concerniente a los ingresos y gastos públicos, en fin, introducir gradualmente prácticas de presupuesto participativo.

Las limitaciones de la participación ciudadana en materia tributaria también signaron la democracia local en esta etapa. Se trata de un derecho que hasta la actualidad no le ha sido reconocido a los ciudadanos y como facultad de los territorios se ha avanzado muy poco, específicamente en lo relativo a la capacidad de modificar los porcentajes tributarios en el marco establecido por la administración financiera y estrictamente aplicable al sector privado (Limonta Montero 2017). Un cambio en este sentido debía tener como punto de partida agenciar mayores niveles de autonomía a las localidades en esta materia. Como bien expresara Díaz Legón (2015), otorgar facultades a los municipios para que puedan incidir en los tipos impositivos y la base imponible de los impuestos.

La entrada en vigor de la Carta Magna de 2019 y la conformación de un nuevo ordenamiento jurídico -aun en desarrollo- no han marcado cambios significativos en esta dirección, si lo comparamos con otros aspectos de la vida financiera local (la planificación, el presupuesto) y con relación al punto de partida (la constitución de 1976). Un análisis de la Ley No. 132 del 2019, revela que la AMPP no tiene función alguna en relación con la política fiscal. Por su parte la Ley No. 138 de 2020 no concede facultades al CAM en este campo. Sigue siendo esta materia una cuestión centralizada y, en esa misma medida, se disipan las posibilidades reales de la participación ciudadana.

2. Los mecanismos para la participación ciudadana en el ámbito local en el marco del magno texto de 1976.

Conforme al citado artículo 131 de la Constitución de 1976, en el nivel central del Estado cubano se regularon como mecanismos de participación: referendos (artículo 131), la iniciativa legislativa popular (artículo 88) y la consulta popular (artículo 75). En el nivel local, que es donde centraremos nuestro análisis, se establecieron como mecanismos participativos la rendición de cuentas, la revocación y el control.⁴ La rendición de cuentas se reguló en el artículo 114 del texto magno, y en el artículo 60 del derogado Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular de 1995.

La rendición de cuentas se consideró, a tenor de la norma suprema de 1976, un proceso participativo de trascendencia en el modelo democrático cubano, a partir de su carácter bidireccional. Por un lado, constituía un espacio de diálogo directo entre la comunidad y sus representantes, que permitía controlar la gestión de estos últimos a favor de los primeros (evaluación y control). Por otro, abría un espacio de interacción entre todos los ciudadanos y el aparato de gobierno del municipio para gestionar la solución de los problemas de la comunidad.

En esta dirección, es ilustrativo el concepto de González (2015), quien resalta ambas funciones de la institución. Según la autora:

(...) es la institución de participación inmediata mediante la cual los miembros de los órganos democrático-representativos, públicamente, dan a conocer al electorado de su gestión política a fin de que éste lo evalúe y pueda, a través de otras instituciones, direccionar el mandato representativo y actualizar el interés público (p.16)

Por su parte, Villabella (2004) reconoció la importancia de este mecanismo y lo calificó como el momento de mayor importancia de la democracia municipal, habida cuenta que el pueblo ejercía gobierno de forma directa trazando proyecciones y consensuando políticas.

Relativo a la labor del delegado, una de sus limitaciones en torno a este mandato estuvo dada en el orden de la capacidad financiera y de recursos para solucionar las problemáticas públicas (Guanche 2013) En este sentido, la capacidad de decisión de los delegados sobre la definición del presupuesto local se vio muy limitada en el marco del Decreto Ley 192.⁵

La capacidad real y concreta de atender los problemas públicos, desde la óptica de los recursos financieros y materiales, recayó en los órganos administrativos. No obstante, estas instancias no tenían un vínculo obligatorio de tipo político con el elector y sobre

ellos no pesaba, de forma directa, la capacidad de control, ni de castigo conferida a los mandantes. En fin, la obligación legal de rendir cuentas ante el electorado seguiría siendo del delegado y no del ente administrativo suficiente financiera y materialmente para solucionar el planteamiento (Guanche 2013).

Como bien enfatiza Fuentes (2017), es el delegado quien rinde cuentas y no las instancias administrativas, a pesar de la presencia de estas últimas en el proceso de rendición de cuentas. Incluso, el autor de referencia reconoce que al interior de estas administraciones y de los Consejos de Administración existen problemas en los análisis de los planteamientos, refiere que son numéricos, formales, no se profundiza, es una cuestión más de aprobación que de evaluación y análisis. Sin embargo, aun estando al margen de esta problemática, quien rinde cuenta ante el electorado y puede ser revocado es el delegado. En consecuencia, y de acuerdo con Villabella (2004) la del delegado resultaba una instancia sobresaturada de peticiones, cargada de solicitudes que no estaba en condiciones de enfrentar satisfactoriamente. Ello la convertía en el área estatal de mayor desgaste, el nivel donde quienes ejercían la función recibían la constante erosión pública de su desempeño.

En esta línea transita el análisis de Guanche (2013): se acuerdo a este autor el delegado recibía un encargo del Estado para resolver junto a los electores los problemas de la comunidad, pero no tenía capacidad para generar políticas públicas. Además, en ocasiones, el delegado y el resto de los actores carecían del conocimiento suficiente para tematizar y debatir el tema, minimizándose, en alguna medida, el análisis y con ello la posibilidad de formulación de problemáticas públicas efectivas, bases de cualquier política pública (Brito 2017).

Ciertamente, la regulación de la institución previó un espacio de diálogo alrededor de los problemas de la comunidad. Empero en la praxis, el proceso se acentuaba más en lo informativo y en la búsqueda de soluciones a problemáticas no tratadas previamente, ni debatidas con rigor y profundidad en el orden político y económico al interior de la comunidad, ni en su contenido, ni en el nivel de prioridad como para constituirse en un problema público. De manera que,

(...) no se muestra un proceso de participación esencialmente activo, habida cuenta que son inadvertidas las posibilidades o las reales cuotas de poder para que los diversos actores locales incidan, directamente en procesos como: consulta para la toma de decisiones, trazado de estrategias para la transformación, ejecución, control y evaluación de las mismas (Carrillo Guach 2014:11-12).

Esta es una limitación que en su momento la propia dirección de la Asamblea Nacional del Poder Popular advertía en el proceso y en esta dirección enfatizaba en la necesidad

de que el delegado debía esforzarse en lograr un debate más profundo en el seno de la comunidad (ANPP, 2017). En la práctica esto tendía hacia un desborde de planteamientos y el desarrollo de un debate poco objetivo e inerte.

Por ejemplo, según datos obtenidos del Informe de atención a los planteamientos del II proceso de rendición de cuentas del delegado a sus electores del XVII periodo de mandato, en el municipio Palma Soriano de la provincia Santiago de Cuba, fechado 24 de junio del 2020, se captaron 1614 planteamientos, se solucionaron con medidas 629, con recursos 394, para un total solucionados de 1023 y pendientes 122 planteamientos lo que representa un 63.4 %. Solamente, en un Consejo Popular (La Cuba) se captaron 224 planteamientos. Una cifra relativamente elevada de planteamientos en el marco de una rendición de cuentas, que se desarrollaba como promedio en una hora según se puede ver en el propio documento, minimiza la posibilidad del desarrollo de un debate profundo para la construcción de un problema público y la determinación de un orden prioritario para su concreción en una política pública. Esta acumulación de problemáticas, en manos del gobierno, deriva en planteamientos sin solución o solución demorada. Por ejemplo: 122 planteamientos pendientes de tratamiento a la fecha del mencionado informe; esta situación, obviamente, atenta contra la legitimidad del gobierno.

En suma, por los argumentos expuestos, desde una perspectiva normativa, la rendición de cuentas resultó ser un mecanismo limitado para trazar estrategia y proyectos e impulsar la participación ciudadana en las localidades cubanas. Esta situación de *iure*, unida a la falta de competencia de los municipios para formular políticas públicas, sesgaba la capacidad de los actores locales y del propio delegado para participar en éstas, conduciéndose como gestores de políticas definidas en otros niveles de la estructura estatal.

En este sentido, se evidenciaba una insuficiente articulación entre las demandas que se generaban en las localidades y los proyectos y planes de la economía. Efectivamente, los pedidos que requerían para su solución de inversiones y del presupuesto, en muchos casos no obtenían respuestas en el plan nacional de la economía, teniendo en cuenta el carácter centralizado que normativamente se le otorgó a la planificación y la naturaleza local de las problemáticas. De esta forma, en opinión de Guanche (2013) las demandas podrían llegar a desbordar el plan y al presupuesto. Este autor aludía al criterio de un elector (delegado por el municipio de Santa Clara, 2010)

Si el plan del presupuesto se pareciera a las necesidades reales que tiene la población usted se sentiría más identificado con ese destino del plan. Pero no te identificas porque las necesidades del pueblo van por un lugar y el presupuesto por otro, y eso que hemos avanzado algo.

En el ámbito local la rendición de cuentas fungía, además, como un instrumento de control de la ciudadanía sobre el delegado (control vertical). Como mecanismo de control, la rendición de cuentas, tiene tres dimensiones implícitas: la explicativa, la justificativa y la penalizadora o de castigo. El actuar público entraña la obligatoriedad de justificar los actos que llegan como mandato del soberano, ante la posibilidad real de ser sancionado. Desde esta perspectiva, la rendición de cuentas, como mecanismo para el control de los mandatarios, tiene entre sus fundamentos el principio de transparencia de la actividad pública. La publicidad de los actos de quienes ejercen el poder está en el epicentro de las rendiciones de cuentas (Carrillo Guach 2014)

La dimensión explicativa, justificativa es la perspectiva que asume el legislador cubano en los artículos 59 y 60 del citado Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular. A tenor del primero, el delegado está obligado a mantener un vínculo sistemático con sus electores para conocer, atender y viabilizar sus problemáticas. El artículo 60, más fundado en el acto de control, dispone la obligación del delegado de informar sobre la situación en que se encuentra la circunscripción, el consejo popular, el municipio, la provincia y el país.

En este marco normativo, los delegados despliegan un grupo de acciones a los efectos de informar a sus electores. Para dar respuestas a los planteamientos se entrevista con los directivos de las unidades administrativas del territorio, obtiene informaciones de la Asamblea sobre la situación del municipio, despacha con sus electores y, en los informes que elabora a tales efectos incluye toda la información obtenida.

Sin embargo, el grado de publicidad del accionar del gobierno y la administración local, no alcanzó los niveles necesarios que permitieran a la ciudadanía hacer una evaluación correcta de la gestión de los órganos de gobierno y administrativos del municipio; tales inconsistencias tenían su principal raíz en el silencio del texto magno al respecto; la supresión de información, devenida del entonces vigente orden legal en esta materia, comprometía el ejercicio participativo de los ciudadanos, como un autor habría de señalar (Guanche 2013). De acuerdo a Limonta Montero (2017), “El texto constitucional cubano resulta parco en este aspecto, no regulando lo relativo a la obligatoriedad de los órganos estatales de informar pertinentemente de su actuación a la ciudadanía.”

La revocación de mandato participativo de control con fines punitivos ocurre en casos en que el representante no cumpla debidamente las funciones para las que fue electo. En la Constitución de 1976 esta institución se contempló en el artículo 68 c), mientras en el art. 85 se reguló el caso específico de los diputados, y en el art.

112 el de los delegados. La Ley No. 189, de revocación de mandato de los elegidos a los Órganos del Poder Popular, norma que desarrolló este mecanismo, entró en vigor siete años después del mandato constitucional que le dio origen.

El aspecto negativo de la regulación de esta institución radicó en la limitación a que fue sometido el electorado, en tanto únicamente reconoció el derecho a revocar a los delegados a las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP) –tal como estipulaba el artículo 6 de la referida Ley No. 89–, mientras que, para el caso de los delegados a las Asambleas Provinciales y los diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) tal derecho quedó reservado para las asambleas que lo nominaron. Esta ha sido una deficiencia señalada reiteradamente por la doctrina cubana (por ejemplo Guzmán Hernández 2017). Y Peña Barrios sostiene que

(...) la no extensión de la revocatoria por parte de los electores a todos los representantes, sin importar la jerarquía de estos dentro de la estructura del Estado, continúa siendo la principal limitante en el desempeño de esta institución en el sistema político cubano (Peña Barrios 2017:223–259)

Desde esta perspectiva, se vulneraba lo dispuesto en el citado artículo 68 c) del texto magno que declaraba el carácter revocable de todo órgano electo, si se tiene en cuenta que tanto los delegados a las Asambleas Provinciales como los Diputados a la Asamblea Nacional del Poder Popular, son electos directamente por la ciudadanía y rinden cuenta ante ella.

Por su parte, los estudios empíricos realizados por Guanche (2012) reflejan una tendencia a que la revocación fuera realizada en casos excepcionales por indisciplinas graves o salida del país y no por ineficiencia en la gestión, a causa de la propia complejidad del procedimiento, que no estimulaba su práctica.

Finalmente, hacemos referencia al proceso evaluativo como resultado inmediato del control. Era poco probable, en el otrora modelo participativo cubano, un proceso evaluativo efectivo. La principal causa estaba dada en que no existía una encomienda relacionada con los intereses públicos que arrojará un resultado medible e imputable al delegado respecto de quien efectuar un acto de esta naturaleza. Es decir, la acción evaluativa que realizaba el electorado, derivada de la rendición de cuentas prestada por el delegado, se frustraba al no gestarse a este nivel verdaderas políticas públicas, en tanto instrumento valedero para la solución de los problemas públicos que permitiera medir la gestión del mandatario a partir de los resultados de las mismas.

En esta línea, Guzmán Hernández (2017) se refiere a la necesidad de un documento que hiciera constar los compromisos del mandatario con la localidad, sobre la base de lo cual sería factible un proceso revocatorio con efecto disolutivo, de manera que estimulara el recurso a la institución. Lo anteriormente planteado, en relación a su desuso, encuentra fundamento en la práctica de la institución. Estudios de datos de la Asamblea Nacional del Poder Popular reflejan como media histórica de aplicación de la revocatoria de mandatos en Cuba un 0.25% (Guzmán Hernández 2017).

Además de estas cuestiones, el modelo participativo en el ámbito local cubano se vio fuertemente limitado por el exceso de centralismo y la falta de autonomía municipal. Según Valdés Paz (2008)

En gran medida el orden institucional muestra una alta centralización en todos los sistemas lo cual es en parte un efecto de las condiciones ambientales en que se desenvuelven y en parte un efecto de su diseño institucional y de la alta centralización del poder político (...) (pp. 4-9)

Por otra parte, no se puede obviar que la forma jurídica que adoptó el modelo de participación ciudadana y su práctica después del triunfo de la Revolución, derivó de la perspectiva filosófica y política que la influenció. Incuestionablemente, las concepciones políticas y organizativas del sistema estatal socialista constituyeron un referente de significativo influjo en el modelo cubano (Villabella 2004). Los principios de soberanía popular y democracia socialista fueron rectores del modelo del poder popular, caracterizados por el estatismo y el centralismo. Primó un concepto de participación, digamos, distorsionado, que enraizó en la sociedad cubana. Y es que la participación ciudadana de contenido democrático se identificó con las manifestaciones de carácter popular, sindical, que expresaban el apoyo irrestricto a la revolución pero que, indudablemente, se trataba de procesos de naturaleza distintas (Guzmán Hernández 2017).

A principios de la década de 1990 tuvieron lugar importantes sucesos en el contexto internacional que impactaron de forma relevante en Cuba: la caída del campo socialista, el derrumbe de la Unión Soviética, entre otros. Estos hechos, sumados a los cambios de carácter social y la propia experiencia acumulada en más de una década de práctica democrática municipal, marcaron la necesidad de introducir importantes cambios de orden normativo en esta materia.

Destaca, en este sentido, la reforma constitucional de 1992, que constituyó un punto de partida de un proceso de perfeccionamiento no acabado en lo relativo a la participación ciudadana y los mecanismos que la garantizarían en el ámbito local. Es posible, en este sentido, referirse a una segunda etapa que se caracterizó por la búsqueda e introducción de métodos y herramientas para fortalecer los OLPP, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia local, así como la descentralización de procesos en aras de mayor autonomía municipal.

La Reforma constitucional de 1992 generó mucho debate entre los académicos cubanos. Primeramente, está la cuestión de si se trataba de una reforma parcial, o un nuevo texto. Y un segundo punto se centró en si debió o no utilizarse el referendo en el procedimiento (Guzmán Hernández 2017). Empero, finalmente se consideró, por parte de

la Asamblea Nacional, que no era procedente la utilización del referendo, habida cuenta que no se afectaban aquellos contenidos especialmente protegidos, aun y cuando fue modificado el 50% de los comprendidos en el texto (Guanche 2012).

Son apreciables los avances que, de forma general, se lograron con esta reforma: (Mondelo García 2003):

(...)situar a la Constitución en una posición mucho más favorable que antes para generar el consenso en torno a sus normas: el Partido ya no es sólo el de la clase obrera, ahora es el de la nación cubana; se introduce el carácter no confesional del Estado y se garantiza la no discriminación por motivos religiosos; se amplía la representatividad democrática en los órganos del poder popular mediante la elección directa de delegados y diputados, y se suprimen las referencias a una ideología del Estado cubano.

Sin embargo, como bien afirma Guzmán Hernández (2017), en materia de participación

(...) no se reguló una nueva institución de democracia directa, ni se amplió el alcance de las ya reguladas, solo se ampliaron sus fundamentos constitucionales, en la medida que el nuevo artículo 1 agregó la «república democrática» como una de las características del Estado, y el disfrute de la «libertad política» como uno de los fines del mismo (145)

No obstante, se dieron pasos importantes en aras de la democratización, descentralización y autonomía del municipio. Entre ellos pueden citarse: la definición del municipio, la creación de nuevos órganos municipales como los Consejos de Administración Municipal (CAM) y los Consejos Populares Municipales (CPM), la delimitación de las atribuciones de las AMPP, la personalización del municipio como estructura administrativa y política a partir de su diferenciación conceptual y competencial respecto a la provincia, y una apreciación más racional de los principios de autonomía y heterogeneidad.

En la práctica, tales cambios no alcanzaron para resolver las problemáticas planteadas en materia de participación, en tanto se requerían transformaciones más profundas. Por lo tanto, el estado de cosas no varió mucho: insuficientes mecanismos participativos, excesivo centralismo en cuestiones relativa a la planificación y el presupuesto, verticalismo en la toma de decisiones. Incluso, aparecen nuevas contradicciones relacionadas con el funcionamiento de los nuevos órganos. Por ejemplo, las funciones del CPM resultaron en algunos casos contrapuestas; el órgano, por un lado, controlaba los organismos y entidades del área, por otro, formaba parte

del consejo representante de éstos. Así mismo, resultó contradictoria la dualidad de funciones del presidente de la AMPP, quien fungía como presidente del CAM y de la AMPP.

Por otra parte, la deficiente concepción normativa de los mecanismos participativos en el ámbito local y su práctica deficiente, produjo un desgaste y falta de legitimidad de estos en la misma medida en que los ciudadanos no veían resueltos sus intereses y sus planteamientos (Guanche 2013). De tal manera, la cuestión de la participación ciudadana en los asuntos públicos locales continuó siendo una tarea pendiente en la agenda del gobierno cubano. Las pautas del camino futuro quedarían asentadas en los *Lineamientos de la Política Económica Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 (LPE)*, la *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (CMES)* y el *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos (PNDE)*.⁶

3. Una nueva perspectiva para el concurso ciudadano en los asuntos públicos locales: la historia más reciente.

La participación ciudadana en los asuntos públicos en el contexto local cubano adquiere una nueva perspectiva a partir de la implementación de los LPE y su posterior configuración en la CMES y el PNDE. El mérito de estos documentos, en relación a la participación ciudadana reside, primeramente, en que programan el desarrollo del país a partir de una interacción de todos los actores en las dimensiones políticas, económicas y sociales; en segundo lugar, apuestan por el involucramiento de los actores locales en las políticas públicas hilvanando, de esta forma, un modelo de gobernanza local.

Se trata de un proyecto sustentado en un prototipo de gobierno más horizontal, con una amplia interacción entre un núcleo diverso de actores, que pretenden el desarrollo mediante políticas públicas emergidas desde los gobiernos locales y regionales para impulsar la competitividad territorial y la integración con otros territorios.

Los LPE que integran un documento de carácter más bien político, fundan una concepción novedosa del desarrollo local como eje articulador de la construcción de una sociedad próspera y sostenible, que tiene su epicentro en el fortalecimiento de la autonomía municipal, particular que se visualiza en el documento cuando establece entre sus objetivos,

(...) impulsar el desarrollo de los territorios a partir de la estrategia del país, de modo que se fortalezcan los municipios como instancia fundamental, con la autonomía necesaria, sustentables, con una sólida base económico-productiva, y se reduzcan las principales desproporciones entre estos, aprovechando sus potencialidades. (LPE, 2011)

En esta dirección se enrumba un grupo de lineamientos con base en principios como la descentralización, la autonomía y la participación de todos los actores locales.⁷

El PNDE, constituye un documento de avanzada proyección y concepción en cuanto a la participación ciudadana en las políticas públicas. El proyecto no alude de forma directa a la categoría gobernanza, sin embargo, los principios que sustentan esta forma de gobierno, subyacen cuando se analizan los ejes estratégicos y objetivos que lo conforman. El eje estratégico gobierno eficaz y socialista e integración social, por ejemplo, reconoce la necesidad de perfeccionamiento del nivel territorial, en el sentido de lograr mayor articulación entre el nivel central y el territorial, con la finalidad de potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y su capacidad para promover el desarrollo (PNDE, 2019). Dos cuestiones relevantes se interpretan al respecto: por un lado se reconoce la capacidad de las jurisdicciones (municipio y provincia) para elaborar políticas públicas territoriales, cuestión que luego es refrendada de forma directa dentro de este eje estratégico cuando se plantea que “Los órganos del Estado y sus actuaciones en los respectivos espacios desempeñan un papel crucial en la formulación y la implementación de las políticas públicas”(PNDE, 2019). Por otro lado, se hacen patentes los efectos positivos sobre las políticas públicas y el desarrollo local, de una adecuada articulación entre los diferentes niveles territoriales del Estado, a partir de un proceso descentralizador portador de una perspectiva equilibrada entre el nivel central y los territorios.

La perspectiva participativa es manifiesta en todo el texto del referido documento. En tal sentido, dentro de los objetivos del citado eje estratégico, se propone como meta un ciudadano con mayor grado de cultura política y jurídica, más preparado para involucrarse en los problemas públicos. Consecuente con estos basamentos se les otorgaron importantes facultades a los actores de la sociedad, potenciando los niveles de interacción con el Estado y un mayor protagonismo en el desarrollo en el ámbito local e internacional.

Este particular se patentiza al establecerse como objetivo específico en el citado eje estratégico,

(...) alcanzar el desarrollo territorial mediante el fortalecimiento de las atribuciones y las capacidades de planificación y gestión de los territorios, la participación de los actores sociales y la coordinación con otras instancias del Estado, a fin de potenciar los recursos locales y aprovechar las oportunidades de los mercados internacionales y de la sustitución de importaciones en el mercado nacional (PNDE, 2019).

Con tales fines, dentro del mismo eje estratégico, se propone como objetivo la consolidación de un marco regulatorio que ordene el funcionamiento de los diferentes actores en la sociedad (PNDE, 2019).

El papel de los actores y la participación ciudadana son puntales fundamentales en otros ejes estratégicos como el de Transformación productiva e inserción internacional. Se plantea como objetivo una mayor unificación de los actores económicos a fin de

(...) lograr una mayor integración entre los actores económicos del país que dé respuesta oportuna a las demandas del mercado interno, tanto del sector productivo como de la población (PNDE, 2019).

Igualmente, el eje estratégico Desarrollo humano, equidad y justicia, fundamenta la idea del desarrollo sobre la base de las potencialidades de los diferentes actores y la participación a partir de proyectos individuales y colectivos.

Finalmente, el compromiso del proyecto con la participación ciudadana se refuerza desde el ámbito planificativo al disponerse la planificación centralizada y participativa como componente principal del sistema de dirección económica y social (PNDE, 2019).

4. Conclusiones

El análisis histórico con base en la Constitución de 1976, permitió identificar dos etapas en el desarrollo de la participación ciudadana y los mecanismos de participación en los asuntos públicos locales. La primera, tiene su origen con la entrada en vigor del propio texto y se expande hasta la reforma de 1992. Con la aprobación del texto constitucional, inicia la instrumentación de los OLPP, principal base para la participación ciudadana en el ámbito local.

En este periodo normativo, la participación no se refrendó como un derecho de los ciudadanos. ni se les otorgó a los municipios la autonomía necesaria para participar de forma directa en asuntos públicos como la planificación, el presupuesto, la política fiscal. En este sentido, prevaleció un acuse total de centralismo, estatalismo y verticalismo que limitaba el ejercicio de participación en los principales asuntos públicos locales, en la misma medida que sufría restricciones el ente territorial.

Los mecanismos participativos que se regularon, en este marco, fueron limitados; no se les otorgó a los municipios la autonomía necesaria para participar de forma directa en cuestiones como la planificación, el presupuesto, la política fiscal. Se caracterizó por un acuse total de centralismo al respecto.

Una segunda etapa, que inicia con la reforma constitucional de 1992. En este periodo se introdujeron reformas en dirección al fortalecimiento de la participación ciudadana y los mecanismos participativos en el ámbito local: la definición del municipio, la crea-

ción de nuevos órganos municipales como los Consejos de Administración Municipal (CAM) y los Consejos Populares Municipales (CPM), la delimitación de las atribuciones de las AMPP. Empero, las limitaciones e insuficiencias al respecto persistieron.

No obstante, con posterioridad habrían de fijarse las pautas para cambios de mayor profundidad, como quedó establecido en los LPE, el PNDE y la CMES. En estos documentos la participación ciudadana se proyecta más hacia la intervención en el ámbito de la administración pública, específicamente, por medio de su imbricación en las políticas públicas. Así mismo, se refuerza la perspectiva del contexto local como el escenario propicio para el ejercicio participativo.

1El documento está disponible en www.mined.gob.cu

2La espacialidad en la que se inscribe lo local es un tema de amplio debate que traspasa, en cierta medida, los objetivos de esta investigación. Lo local resulta relativo, un territorio puede ser considerado local con respecto a otro mayor, al que también puede titularse esta condición en relación a otro de más dimensión. Por lo tanto, se trata de una variable operacionalizable a determinados contextos según los intereses del investigador. En el caso de Cuba, en el marco de esta investigación, cuando se hace referencia a lo "local" se identifica con el municipio, coincidiendo con el espacio donde el Estado, generalmente, organiza la vida política y social de los ciudadanos. Ahora bien, el municipio como concepción de lo local no presupone una ruptura con el resto de los niveles estructurales del Estado.

3Derogado por la *Ley 139 de 2020*. De Organización y Funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal.

4En el ordenamiento jurídico cubano se regulan otros mecanismos de participación a nivel local como la nominación de candidatos y las elecciones. Estas instituciones no son objeto de nuestro análisis en tanto consideramos que se inscriben dentro de los mecanismos de participación política encaminados a la conformación y estructuración de los órganos de poder, a lo cual no está dirigido el estudio.

5Los delegados de un municipio conforman el órgano de poder de éste, (Asamblea Municipal del Poder Popular) donde representan a sus electores. Véase, en este sentido, Constitución de la República de Cuba de 2019, CAPÍTULO II ÓRGANOS MUNICIPALES DEL PODER POPULAR

6 Vid. ANPP, Asamblea Nacional del Poder Popular 2011, 2016, 2016b, disponibles en www.mined.cu.

7LPE, 2017 Artículos 21, 37, 61, 103, 120, 121, 139, 159, 163, 178, 180, 185, 205-207, 233, 239, 263, 264.

Referencias bibliográficas

Asamblea Nacional del Poder Popular (8 de abril de 1999) Decreto Ley No.192 de la Administración Financiera del Estado, La Habana.

Asamblea Nacional del Poder Popular (2011) *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana, Editora Política.

Asamblea Nacional del Poder Popular (2016) *Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista*. La Habana, Editora Política.

Asamblea Nacional del Poder Popular (2016b) *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos*. La Habana, Editora Política.

Boisier, S. (2007) *Territorio, Estado y Sociedad en Chile, La Dialéctica de la Descentralización, Entre la Geografía y la Gobernabilidad*. [Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá de Henares].

Brito, M. (2017) *Conferencias de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, [DVD], dirigido por Iván Barreto Gelles, La Habana, Cuba, Empresa de Informática y Medios Audiovisuales (CINESOF), 2017.

Carrillo Guach, H. (2014) “Mecanismos institucionalizados de participación social a nivel municipal en Cuba: implicaciones subjetivas y prácticas desde un estudio de caso”. Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencia Política: ¿Qué ciencia política para qué democracia?, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, celebrado del 7-10 de octubre.

Constitución de La República de Cuba (1976) Gaceta Oficial de la República No.2, Edición Especial, La Habana 24 de febrero.

Decreto 327/2014. Reglamento del Proceso Inversionista, La Habana, Gaceta Oficial de la República de 23 de enero de 2015.

Del Rio Hernández, M. A. (2002) *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico*, [Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad Central de las Villas]

Díaz Legón, O. (2015) “Descentralización fiscal y desarrollo local en Cuba. Ideas preliminares (desde el Derecho) para la articulación del proceso”. En L., Pérez Hernández, y O., Díaz Legón, (coords), *¿Que municipios queremos? Respuestas para Cuba en clave de desarrollo local y descentralización*, Editorial UH, La Habana, pp. 293-309.

Fuentes León, R. (2017) *Conferencias de la Asamblea Nacional del Poder Popular*, [DVD], dirigido por Iván Barreto Gelles, La Habana, Cuba, Empresa de Informática y Medios Audiovisuales (CINESOF), 2017, (4:17 min.)

González Quevedo, J. (2015) “El republicanismo democrático en el diseño político-jurídico de la participación del ciudadano en la Cuba de hoy desde una visión romanista” [en línea], [consultado: 20 de enero de 2018], disponible en www.simpermisoinfo.com

Guzman Hernández, T. Y. (2017) “Los mecanismos de democracia directa en Cuba: diseño normativo y práctica”. *Revista Perfiles Latinoamericanos*, 25 (50) pp. 103-127.

Guanche, J. C. (2012) “La participación ciudadana en el Estado cubano”. *Revista Temas*, 70: 69-79.

Guanche, J. C. (2013) *Estado, participación y representación políticas en Cuba: diseño institucional y práctica política tras la reforma constitucional de 1992*. CLACSO. Buenos Aires.

Hechavarría Prade, O. (2017) “El presupuesto participativo: un reto para el desarrollo local en Cuba”. *Revista Estudios de Políticas Públicas*. 4: 157-170

Hechavarría Prade, O. (2022) “Hacia un gobierno municipal centrado en las políticas públicas: progresiones y limitaciones en el caso de Cuba”. *Retos de la dirección*. 16 (1): 92-120.

Ley No.89 de Revocación del Mandato de los elegidos para los órganos del Poder Popular.

Limonta Montero, R. (2017) *La participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico cubano*. [Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.]

Méndez Delgado, E. y Lloret Feijóo, M. (2009) “Planificación del Desarrollo Territorial y Local en Cuba; Aspectos conceptuales, metodológicos y estratégicos”. *Aportes Revista de la Facultad de Economía, BUAP, XIV (41): 45-61.*

Mondelo García, J. W. (2003) *El orden jurídico, la Constitución y la regla de reconocimiento* [tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.]

Mulet Concepción, Y. (2015) “Descentralización territorial: los gobiernos de Artemisa y Mayabeque.” *Revista Temas* 83: 50-57.

Peña Barrios, R. (2017) “La revocatoria de mandato en Cuba: una historia de encuentros y desencuentros.” *Derecho y Crítica Social*, 2 (3). 2017: 223-259.

Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (2004) “Ejercer gobierno: una capacidad potencial de las Asambleas Municipales del Poder Popular”. *Temas de Derecho Constitucional Cubano*, 204-209.

Pérez Hernández, L. y Prieto Valdés, M. (2004) “Estado, Gobierno y Administración, diferenciación conceptual a propósito de la Ley de los Municipios”. *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana, Editorial Félix Varela: 199-220.

Pérez, V. y Arguelles, M. (2011) “La planificación por proyectos locales como complemento al Plan de la Economía Nacional”. *Economía y Desarrollo*. 146 (1 -2): 19-41.

Restrepo, C. J., Monteoliva, A. y Muñoz P. (2008) “La participación política y la participación ciudadana”, [en línea], ponencia presentada Congreso ACCPOL, Bogotá, [Consultado: 20 de enero, 2016], Disponible en: <https://es.scribd.com/doc/285741291/>.

Santos Cid, C. M. y Peralta Del Valle, E. (2003) “Sistema presupuestario”. En *Administración financiera del Estado cubano*, (pp. 77-119). Centro de Estudios Contables, Financieros y de Seguros, La Habana.

Tarso, G. y De Souza, U. (1998) *Presupuesto participativo: la experiencia de Porto Alegre*. CTA; EUDEBA. Buenos Aires.

Valdés Paz, J. (2008) “Notas sobre la Administración Pública en Cuba: institucionalidad y política”, en L. Tabares Neyra (coord.), *Retos de la Administración Pública en el marco del perfeccionamiento del Modelo Económico cubano*. La Habana: Editorial Universitaria, págs. 4-9).

Villabella Armengol, C. (2004a) “La evolución del municipio y la municipalidad cubana. Sus hitos medulares”, en M. Prieto Valdés, y L. Pérez Hernández (Comps.), *Temas de derecho constitucional cubano*. La Habana, Editorial Félix Varela, págs. 148-157.

Villabella Armengol, C. (2004b) “El modelo estatal municipal cubano, breve apreciaciones sobre sus instituciones”, en M. Prieto Valdés y L. Pérez Hernández (Comps.), *Temas de derecho constitucional cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela, págs. 174-186.

Cómo citar este artículo:

Hechavarría-Prade, Oscar, Daniellys Mora Abich y Aniuska Montero Castro (2024) “ La participación ciudadana en los asuntos públicos y los mecanismos jurídicos para su ejercicio en el ámbito local en el marco de la Constitución cubana de 1976”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 14, N°27: 182-206

Reseña

Norberto Bobbio

Teoría de la Justicia

Edición a cargo y estudio introductorio de Alberto Filippi. Traducción de Úrsula Méndez. 1ª. edición. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa, 2023, 168 págs. ISBN 978-987-8926-46-9.

Reseña de Axel O. Eljatib
Universidad de Buenos Aires

La obra reproduce el curso dictado por Norberto Bobbio durante el año académico 1952-3 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Turín como profesor ordinario de filosofía del derecho. Si bien es un texto breve, aborda los temas centrales de la historia de la filosofía política y de la filosofía del derecho desde Aristóteles hasta la fecha del curso. Explica de manera brillante, clara y concisa conceptos filosóficos heterogéneos y complejos con un tono coloquial, fundamentalmente a través de paráfrasis. También se aboca a temas ontológicos, epistemológicos y metaéticos, como el no cognitivismo ético, el libre albedrío, el determinismo o las leyes de la naturaleza.

El volumen está organizado en torno a los temas y los problemas filosóficos; el hincapié no está puesto en los autores ni en la historia de la filosofía. El autor reconstruye los principales argumentos y debates que se han suscitado en torno a los temas asociados a los valores de la justicia. Dedicó el capítulo 1 a la paz, el capítulo 2 a la igualdad y el tercero a la libertad. Ese orden no es casual, tiene un motivo conceptual que Bobbio hace explícito al final del libro y que explicaremos a continuación. Por otro lado, en la introducción hay algunas referencias históricas sobre corrientes filosóficas tales como el iusnaturalismo, el historicismo, el positivismo, el neokantismo, el neohegelianismo y la fenomenología.

Estamos, sin lugar a dudas, frente a un excelente texto para introducir a los estudiantes de grado a la filosofía *tout court*, no solo a la filosofía del derecho o la filosofía política. También es un valioso libro para los lectores más informados sobre estos temas, para quienes resultará de interés el modo en que Bobbio sistematiza una multiplicidad de temas de la historia de la filosofía, ofreciendo su propia visión sobre el derecho y la justicia, así como su lectura de autores como Hobbes, Kant o Kelsen, entre otros ilustres filósofos.

Bobbio considera que la justicia es “el fin al que tiende el derecho” (p. 55). Los valores y los fines son el asunto de la *filosofía* del derecho, no de la *ciencia* del derecho, la cual, según Bobbio con tono kelseniano, solo se ocupa de cómo son las cosas y es indiferente a los valores. En este sentido, “filosofía del derecho” es sinónimo de “teoría de la justicia”.

Ahora bien, los valores de la justicia son tres: la paz/orden, la igualdad y la libertad. Ellos están, por supuesto, íntimamente relacionados. Para un autor como Hobbes, según Bobbio, el derecho garantiza el orden y la paz, y eso sería todo lo que el derecho puede ofrecer. Sin embargo, agrega Bobbio, el orden y la paz presuponen o implican la igualdad ante la ley. La igualdad concierne a las necesidades materiales y los asuntos económicos de los seres humanos.

Pero los dos primeros valores no son suficientes, pues dejan sin protección el aspecto o dimensión espiritual de la vida de las personas. La libertad “es ese fin que garantiza la satisfacción de necesidades que no son puramente vitales o económicas, sino que pertenecen a [la] esfera interior [del ser humano]. ... [S]in libertad no podrá cumplir el propósito de su espiritualidad” (p. 77).

Un ordenamiento jurídico justo comprende entonces los tres valores. El siguiente párrafo lo explica de manera elocuente:

El derecho ... se constituye como orden, se perfecciona como igualdad y concluye, al cumplirse plenamente, en la libertad. Estas tres fases, que son cronológicamente sucesivas, se integran entre sí y, solamente tomando en consideración a las tres, se tiene una idea de la complejidad de la experiencia jurídica: el hombre no es solo un ser vital, para el cual la necesidad suprema es la paz, o simplemente un ser económico, para el cual la necesidad suprema es la igualdad, sino que también es un ser espiritual para el cual la necesidad suprema es la libertad: es, por lo tanto, una persona que se realiza plenamente como tal, al ser un fin en sí mismo. Definición kantiana que no ha sido aún superada. (p. 115)

Bobbio no desconoce las tensiones o antinomias que pueden existir entre el orden y la libertad, o entre la igualdad y la libertad. Pero los tres valores de la justicia se vinculan con diferentes aspectos y necesidades de la vida humana. Es posible evitar los conflictos entre ellos a través de una *jerarquización*. “No se trata de compatibilidad o incompatibilidad [entre valores], sino de gradación” (p. 145). En este contexto, nos regala esta magnífica idea: “las grandes disputas filosóficas son conflictos entre jerarquías de valores” (p. 144).

En suma, se trata de una obra breve y accesible que puede ser de mucha utilidad en la enseñanza universitaria, si bien, dado que data del año 1953, no incluye a autores como John Rawls, quien hace poco más de 50 años renovó los debates sobre la justicia en todo el mundo; o Jürgen Habermas, cuyo libro *Facticidad y validez* –de los años 90 del pasado siglo– también se ha vuelto una lectura insoslayable a la hora de reflexionar sobre la legitimidad del derecho.

Aunque el libro tiene un tono predominantemente expositivo y pedagógico, Bobbio no se priva de un comentario, hacia el final de la obra, sobre “la crisis política de su tiempo”, es decir, la Europa de posguerra. Es un pequeño comentario muy bello que tiene un valor histórico y biográfico. Allí denuncia tanto al liberalismo económico como al igualitarismo socialista por haber trasladado la libertad y la igualdad, por razones ideológicas, del ámbito que les es propio (el campo espiritual y el campo económico, respectivamente) al ámbito del otro, en una suerte de enroque.

Entre las soluciones extremas que representan el nihilismo y el conformismo a este conflicto entre libertad e igualdad, Bobbio defiende la posición que llama “iluminista”. Una posición inspirada, no por la desesperación propia del nihilismo, sino “por la confianza en el hombre y en su razón”. No dictada por el miedo, propio del conformismo, sino asumiendo “con valentía [las] nuevas tareas y deberes que la lucha por la mejora de la condición humana siempre nos impone” (p. 147).

Una mención especial merece la introducción del Prof. Alberto Filippi. Se trata de mucho más que la presentación de la obra del maestro. Es un trabajo con valor propio y dotado de autonomía, que explica el contexto histórico y político de las lecciones de Bobbio, así como su biografía personal, política e intelectual, incluyendo el vínculo entre Bobbio e Iberoamérica. Particularmente interesante para quien suscribe es la exposición del Prof. Filippi sobre el recorrido filosófico de Bobbio, en la que se destaca su interés por las innovaciones filosóficas de sus contemporáneos, como las obras de Edmund Husserl, Hans Kelsen, la filosofía analítica y el empirismo lógico. Esto no solo evidencia la vasta erudición del filósofo italiano, sino también la amplitud de sus intereses y cómo se nutría de la mejor filosofía de su tiempo para elaborar su propio pensamiento.

Reseña

**Valeria Torres, Alejandra Naser y Ester Kaufman.
(coords.)**

Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico

1a edición. Santiago de Chile: CEPAL, 2023, 187 págs.

ISBN 978-92-1-002251-4 (versión pdf), ISBN: 978-92-1-358777-5 (versión ePub).

Reseña de Juan Marcelo Calabria
Universidad Nacional de Cuyo

Desde hace unos años el enfoque del Gobierno Abierto / Estado Abierto (GA/EA) es analizado como filosofía y modelo de gestión; se encuentra en permanente construcción y donde los programas de formación tienen un rol central para su fortalecimiento y consolidación en los estados de Iberoamérica, y de allí surge el rol central de la academia. La consolidación de esta joven filosofía político-administrativa de gestionar el estado, que nace bajo el paradigma del Gobierno Abierto, hoy Estado Abierto, como concepto mucho más amplio para encuadrar a todos los poderes y dimensiones del Estado, rescata entre sus ejes centrales la rendición de cuentas, la transparencia y la integridad y ética pública como centrales del accionar del servicio civil y las decisiones y actos de gobierno.

En este estado de desarrollo de este nuevo enfoque surge una serie de preguntas, que son analizadas en detalle por los autores del libro en análisis. Los temas y relaciones que recorren el texto se encuentran en pleno debate: ¿Qué vínculo tiene el enfoque de “Gobierno abierto” con el de “Estado abierto”? ¿Cómo se puede incorporar la dimen-

sión de la gestión pública a este enfoque? ¿Cuáles son los nuevos roles emergentes en el sector académico? ¿Cómo las universidades podrían ayudar en este tipo de gestiones en un contexto de gobernanza?

El libro de autoría colectiva busca algunas respuestas, y analiza casos de implementación de programas de Estado Abierto, que han tenido un impacto duradero en las instituciones de origen. La coordinación del volumen estuvo a cargo de Valeria Torres, Oficial a Cargo del Área de Gestión Pública y Gobierno Abierto, Alejandra Naser, Asistente Superior de Asuntos Económicos, ambas del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y de Ester Kaufman, Coordinadora Regional de la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA). Tiene por objetivo desarrollar nuevos roles del sector académico vinculados al paradigma de “Estado abierto inclusivo”, integrando temas de gestión pública para su desarrollo. Su marco de referencia son la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los principios de Estado abierto. En conjunto los autores tuvieron como principal objetivo definir y desarrollar colectivamente el papel de la academia en estos nuevos contextos, sus roles posibles de apoyo a la gestión pública en un contexto de creciente incidencia de las tecnologías disruptivas, como las señaladas bajo el término “Era exponencial” introducido en el capítulo a cargo de Oscar Oszlak.

Las contribuciones describen casos donde la apertura se centra en la propia academia, en el convencimiento de que si no se produce una transformación en dicha línea difícilmente ese sector puede integrar positivamente marcos de gobernanza multiactoral de un modo relevante. En cuanto a la transformación dentro de las propias universidades, se aborda al sector como objeto de transformación hacia el interior o hacia la comunidad, como cuando forma parte del foro multiactoral para la co-creación y co-desarrollo de los planes de acción que se presentan ante la Alianza para el Gobierno Abierto, que constituye el marco internacional que reúnen a los estados, gobiernos e instituciones que adoptan dicho enfoque.

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 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 pares 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.

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 evitarán 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 evitarán 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. La RPPP no publica imágenes fotográficas.

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, Siaska** (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 se publica cada 45 días en acceso abierto <https://ojs.iade.org.ar/index.php/re>

ÍNDICE

Dinámica territorial y sectorial del valor agregado bruto en la argentina (2004-2021)

Santiago Agustín Pérez, Santiago Ferro Moreno

Abrir la tranquera: etapas, especialización y tipos de productores en la ganadería bovina contemporánea

Bruno Capdevielle

Efectos socioeconómicos de la inserción de Sudamérica en las cadenas de valor.

Evidencias sobre empleo, informalidad, educación y género.

Hernán Alejandro Roitberg

Breves comentarios sobre el DNU y la “ley ómnibus”. Una mirada desde la geografía crítica.

Juan Carlos Rima

XIII Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios.

Ing. Horacio Giberti

¡Ya salió Realidad Económica!
suscripción digital o papel

ADE realidad económica
INSTITUTO ARGENTINO PARA EL DESARROLLO ECONOMICO

@iadevaladecconomica @iadeok @revistaRE www.iade.org.ar

Macroeconomía
Dinámica territorial y sectorial del valor agregado bruto en la Argentina (2004-2021)
Santiago Agustín Pérez
Santiago Ferro Moreno

Núm. 361

Producción agropecuaria y sus actores
Abrir la tranquera: etapas, especialización y tipos de productores en la ganadería bovina contemporánea
Bruno Capdevielle

Mercado de trabajo
Efectos socioeconómicos de la inserción de Sudamérica en las cadenas de valor. Evidencias sobre el empleo, la informalidad, la educación y el género
Hernán Roitberg

Economía y política argentina
Breves comentarios sobre el DNU y la “ley ómnibus”. Una mirada desde la geografía crítica
Juan Carlos Rima

Contribuciones
XIII Jornadas de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ing. Horacio Giberti”. Cuarenta años de democracia en el agro argentino
Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ing. Horacio Giberti

Revista indexada en
ERIH PLUS NB latindex
Wolera EBSCO LatinREV CASE HAPI

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

Josep Burgaya

Mutación y debilitamiento de lo progresista. De la izquierda social a la izquierda cultural.
Mutation and weakening of progressiveness: from the social left to the cultural left.

Rosa Valderrama Díaz Francisco Herrera-Durán

Persistencia de la desigualdad en Chile: Un análisis a partir de los resultados de la encuesta CASEN 2022.
Persistent inequality in Chile. An analysis of CASEN's 2022 turnout.

Jazmín Castaño

Cuatro contrapuntos en la gestión de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (2008-2015).
Science, Technology, and Innovation policies in Argentina (2008-2015). Four counterpoints in policy management.

Francisco D'Alessio

Continuidades y rupturas en la movilización de inmuebles y suelo público: la Agencia de Administración de Bienes del Estado (2012-2019).
Continuity and change in real state public management: A case study of the Agency of Real Estate Management (2012-2019).

Maximiliano López López

La política pública del desarrollo forestal en Costa Rica: retos pendientes.
Public policy for forestry development in Costa Rica: pending challenges.

Horacio Cao

Melina Levy

Diego Pando

Eduardo Salas

Avances y desafíos en la gestión de la carrera y la capacitación del personal del Sistema Nacional de Empleo Público en Argentina (2015-2023).
Advances and challenges in Argentina's National System of Public Employment (2015-2023): career management and training.

Oscar Hechavarría-Prade

Daniellys Mora Abich

Aniuska Montero Castro

La participación ciudadana en los asuntos públicos y los mecanismos jurídicos para su ejercicio en el ámbito local en el marco de la Constitución cubana de 1976.
Citizen's participation in public affairs. Legal mechanisms for its exercise at the local level within the framework of the Cuban Constitution of 1976.

Reseñas

Norberto Bobbio

Teoría de la Justicia.

Reseña de Axel O. Eljatib

Valeria Torres, Alejandra Naser y Ester Kaufman. (coords.)
Estado abierto y gestión pública: el papel del sector académico.

Reseña de Juan Marcelo Calabria