



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

Pensar el futuro. Transformaciones sociales en América Latina y el Caribe
5 al 7 de noviembre de 2025. Buenos Aires, Argentina

Resúmenes y ponencias

**Eje 5: Políticas, administración
pública y burocracias en
sociedades en transformación**



VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

FLACSO Argentina

VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales : Pensar el futuro : Transformaciones sociales en América Latina y el Caribe : resúmenes y ponencias : eje 5 : políticas, administración pública y burocracias en sociedades en transformación ; Compilación de Leandro Antonelli. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Flacso Argentina, 2026.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-8263-81-6

1. Administración Pública. I. Antonelli, Leandro, comp.
CDD 351

Edición: Leandro Antonelli

Diseño: Ignacio Ariel Fernández Casas



Esta publicación y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial. El contenido de esta publicación no puede utilizarse con fines comerciales.

ISBN 978-987-8263-81-6



FLACSO Argentina
Tucumán 1966, Ciudad Autónoma
de Buenos Aires, Argentina.
Tel. + 54 11 5238 9300
www.flacso.org.ar

<i>Índice</i>	3
<i>Prólogo</i>	7
<i>Presentación del Eje 5</i>	11
<i>¿Por qué persiste la corrupción en México? ¿Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos?</i>	15
<i>¿Solución inclusiva o mecanismo de subordinación financiera? El rol del Estado en la expansión de las fintech y la gestión neoliberal del dinero en Argentina</i>	16
<i>Agentes de aduana chilenos frente a la digitalización: la reacción de incumbentes ante el cambio tecnológico promovido por el Estado</i>	17
<i>Alineamiento partidario y corrupción en los municipios chilenos: el rol del concejo municipal como mecanismo de rendición de cuentas horizontal</i>	18
<i>Avances, desafíos y vicisitudes de la participación ciudadana y la innovación abierta en el marco del 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina (2022-2024)</i>	19
<i>Barreras para la innovación pública en el sector gubernamental: un estudio aplicado en Colombia</i>	36
<i>Burocracias a nivel de calle y daño social: implementación de programas sociales en territorios extremadamente críticos</i>	37
<i>Burocracias del encierro y desgaste institucional: una mirada situada sobre el trabajo en centros de privación de libertad juvenil</i>	38
<i>Co-diseño de transiciones sostenibles de los servidores públicos en el sector forestal</i>	39
<i>Consolidación de la paz en Colombia. Un análisis de la integración de políticas a nivel subnacional</i>	40
<i>Contrataciones públicas como herramienta de desarrollo inclusivo en América Latina. Análisis de tensiones, principios rectores y oportunidades para una gestión estatal eficaz y transformadora</i>	41
<i>Coordinación y lógicas institucionales: marco teórico para el análisis de la coordinación de organizaciones para instrumentar políticas transversales en la Administración Pública Federal en México</i>	64
<i>De actores a autores: planes locales en Ceibal</i>	65

<i>Desafíos y tensiones en la gestión educativa de los centros de formación inicial de maestros en el marco de la transformación educativa 2020-2024</i>	83
<i>Diseñar para el éxito: modelo institucional para cursos autoasistidos en la formación docente</i>	91
<i>Diseño centrado en los bienes comunes y el pensamiento colectivo: un giro epistemológico para la toma de decisiones públicas</i>	108
<i>Disputas por el “desarrollo” en Oaxaca, México: dilemas por el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT)</i>	126
<i>El desarrollo de los servicios sociales y la desinstitutionalización en Europa y Polonia como ejemplo de buenas prácticas para soluciones iberoamericanas</i>	127
<i>El diseño de la política anticorrupción en el sector de salud mexicano</i>	145
<i>El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: un análisis cualitativo comparado</i>	146
<i>El Estado en los márgenes: experiencias de intervención con la infancia en la Colombia rural: una autoetnografía a partir de la gestión de las Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar</i>	147
<i>El futuro del empleo público. Del cuello blanco al cuello digital: estrategia de capacitación del Estado chileno (2023–2024) en perspectiva global</i>	159
<i>El modelo desconcentrado de gestión policial comunitario en Ecuador: balances y perspectivas futuras</i>	172
<i>Entre tecnocracia y comunidad: prácticas discursivas sobre la gobernanza participativa como forma de resistencia en la Nueva Educación Pública en Chile</i>	173
<i>Estado social de derecho e imaginarios culturales: análisis de la implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar en el Dpto. de Santander, Colombia</i>	174
<i>Estructuras emergentes en la Universidad Nacional de Córdoba: respuestas a las transformaciones sociales, económicas, ambientales y tecnológicas</i>	187
<i>Eutanasia, Instituciones e Innovación Constitucional en Ecuador. Una idea cuyo momento ha llegado (J. Kingdon, 2014)</i>	218
<i>Examinando la relación entre las burocracias y la administración pública. ¿Burocracias representativas en contextos de debilidad institucional?</i>	219
<i>Feministas y femócratas en el Estado argentino: estrategias y desafíos en la implementación de políticas de género</i>	220

<i>Flexibilización laboral e identidad profesional: incidencia en la Motivación del Servicio Público</i>	221
<i>Gobernanza y retos institucionales para las transiciones socioecológicas justas: el caso de los modelos agroecológicos en el arco norte de la Amazonía colombiana</i>	222
<i>Inclusión de la población en condición de vulnerabilidad en las políticas asociadas al desarrollo urbano orientado al transporte</i>	224
<i>Innovación pública local. Análisis del programa “La Muni en Tu Barrio” de la Ciudad de Río Cuarto, Córdoba: ¿viejas tensiones, nuevas soluciones?</i>	225
<i>La agenda de la política social en Argentina: burocracia y concepciones</i>	226
<i>La institucionalización de la transparencia presupuestaria en un contexto adverso: evidencia del diseño de la política en Perú (2001-2021)</i>	242
<i>La participación de la comunidad en el ordenamiento territorial: importancia e insumos</i>	243
<i>La Visibilidad Presupuestaria como Herramienta para el Análisis de Políticas Públicas: El Caso de la Política Previsional Argentina (2003-2015)</i>	244
<i>Las perspectivas de género y de discapacidad y su transversalización en los componentes del sistema de control gubernamental argentino (2008-2023)</i>	245
<i>Los gobiernos regionales en Chile: capacidades institucionales y desafíos de una institucionalidad en transformación</i>	266
<i>Los Instrumentos de Gestión Estatal: una perspectiva diferente desde donde abordar el accionar del Estado</i>	267
<i>Matriz “ComunidadTerritorioMedioAmbienteDerechosHumanos”: un enfoque crítico de los derechos humanos aplicado al Modelo de Manejo y Conservación de la tortuga lora en la comunidad de Ostional, Guanacaste</i>	282
<i>Medición sin participación o cómo el enfoque de New Public Management debilita la atención primaria en salud en Paraguay</i>	283
<i>Mérito en la Alta Dirección Pública en Chile: análisis de la institucionalidad y resultados del sistema</i>	299
<i>Movilidad eléctrica en Chile y Uruguay: una mirada desde las políticas públicas para impulsar su adopción</i>	313
<i>Mujeres indígenas y Estado: reflexiones sobre interculturalidad, género y gobernanza a partir del caso chileno</i>	314

<i>Objetivos universales, realidades diversas: el ODS 4 frente a los sistemas educativos latinoamericanos</i>	315
<i>Planificación y financiamiento de las Políticas Educativas Nacionales en Argentina entre 2003 y 2025</i>	316
<i>Policy Styles o Estilos de Políticas Públicas. Comprendiendo la poca o mucha variación en las políticas públicas</i>	336
<i>Presentación y aplicación del enfoque barroco para el estudio de la política pública “Jóvenes en Paz” del Gobierno Petro (Colombia)</i>	337
<i>Reformas estructurales y desregulación del Estado en Argentina (2023-2025). La reconfiguración de la acción estatal y los desafíos para la administración pública y la democracia</i>	338
<i>Saúde e desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Bolívia: políticas públicas e desafios de integração</i>	357
<i>Sembrando Vida: a 6 años de su implementación</i>	383
<i>The Unequal Burden of VAT in Informal Economies: Evidence from the Dominican Republic</i>	407
<i>Una propuesta teórica y metodológica para abordar la incidencia de las políticas sociolaborales en la producción y reproducción de mandatos de la masculinidad</i>	408
<i>Uso de las evaluaciones para modificar las Reglas de Operación de los programas de educación obligatoria en México durante el sexenio de Andrés López (2019-2024). Una mirada al Programa Oportunidades/Prospera y al Programa de escuelas de tiempo completo</i>	409

Prólogo

Pensar el futuro nunca ha sido una tarea sencilla. En América Latina y el Caribe, esta tarea se vuelve particularmente compleja en un tiempo marcado por profundas transformaciones económicas, tecnológicas, ambientales, políticas y culturales que desafían muchas de las categorías con las que tradicionalmente hemos interpretado nuestras sociedades.

Las ciencias sociales nacieron, en gran medida, como una respuesta intelectual a grandes procesos de transformación histórica. Hoy, frente a la reconfiguración del orden global, la expansión acelerada de las tecnologías digitales y de la inteligencia artificial, las crisis democráticas, el agravamiento de las desigualdades, las migraciones, las nuevas conflictividades sociales y la emergencia climática, las preguntas fundamentales vuelven a imponerse con renovada urgencia: ¿cómo comprender las sociedades que estamos construyendo?, ¿qué capacidades institucionales y colectivas serán necesarias para enfrentar los desafíos del presente?, ¿qué horizontes de desarrollo, democracia y justicia social son posibles para nuestra región?

Estas preguntas estuvieron en el centro del VI Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales de FLACSO, celebrado bajo el lema Pensar el Futuro. Transformaciones Sociales en América Latina y el Caribe. Sin embargo, más que ofrecer respuestas cerradas, el Congreso se propuso abrir espacios de reflexión, debate y diálogo sobre las múltiples dimensiones de los cambios que atraviesan nuestras sociedades.

Desde su creación, FLACSO ha sostenido la convicción de que los grandes desafíos latinoamericanos y caribeños exigen perspectivas regionales de análisis y cooperación. Como organismo intergubernamental dedicado a la enseñanza, la investigación y la cooperación académica, nuestra institución ha contribuido durante más de seis décadas a la formación de generaciones de científicas y científicos sociales, a la consolidación de redes de investigación y a la construcción de una comunidad intelectual comprometida con la comprensión crítica de las realidades de la región.

Esta trayectoria se fundamenta en una idea que continúa siendo central: la integración latinoamericana y caribeña no constituye únicamente un proyecto político, económico o diplomático. Es también un proyecto de construcción y circulación de conocimientos. Pensar la región implica crear espacios donde las experiencias nacionales dialoguen entre sí, donde los saberes circulen más allá de las fronteras estatales y donde las distintas tradiciones

intelectuales puedan encontrarse para construir interpretaciones compartidas sobre problemas comunes.

El VI Congreso fue una expresión concreta de ese esfuerzo colectivo. Investigadoras e investigadores, docentes, estudiantes, representantes de organismos públicos, organizaciones sociales e instituciones académicas provenientes de distintos países participaron en conferencias magistrales, paneles especiales, mesas temáticas y múltiples actividades de intercambio que permitieron abordar problemáticas centrales para la región desde perspectivas interdisciplinarias y comparadas. Más que un encuentro académico, el Congreso constituyó un espacio de fortalecimiento de la cooperación regional y de reafirmación del compromiso de FLACSO con la producción de conocimiento crítico y situado.

La amplitud de los debates desarrollados durante el Congreso revela, además, la extraordinaria capacidad de las ciencias sociales latinoamericanas y caribeñas para dialogar con los desafíos contemporáneos. Los ejes temáticos abordaron cuestiones tan diversas como la democracia y la gobernabilidad; la reconfiguración de las relaciones internacionales y del orden global; los desafíos del bienestar y de las políticas sociales; las transformaciones del desarrollo económico; las capacidades estatales y las administraciones públicas; las violencias y la seguridad; las migraciones; la cultura, la comunicación y las identidades; las desigualdades de género; la transformación tecnológica y la inteligencia artificial; así como los impactos sociales y políticos de la crisis climática.

Detrás de esta diversidad temática existe una preocupación común: comprender cómo las transformaciones globales reconfiguran las condiciones de vida de nuestras sociedades y cuáles son las respuestas que América Latina y el Caribe pueden construir desde sus propias experiencias históricas.

La región atraviesa un momento particularmente significativo. La emergencia de nuevos polos de poder mundial, la transformación de las cadenas globales de producción, las disputas tecnológicas, la crisis de los consensos multilaterales construidos durante las últimas décadas y los crecientes cuestionamientos a las instituciones democráticas configuran un escenario de incertidumbre, pero también de profundas disputas sobre los rumbos posibles del desarrollo y de la convivencia social.

Frente a estos procesos, América Latina y el Caribe no son actores pasivos. Son territorios atravesados por tensiones, contradicciones y conflictos que reflejan, de manera particularmente intensa, muchos de los dilemas contemporáneos. Al mismo tiempo, son espacios donde persisten importantes capacidades de resistencia social, experiencias de organización colectiva, luchas por la ampliación de derechos y esfuerzos permanentes por

construir respuestas frente a las desigualdades, las exclusiones y las múltiples formas de violencia que afectan a nuestras sociedades.

En este contexto, resulta especialmente relevante reconocer que América Latina y el Caribe no sólo producen diagnósticos sobre sus propias realidades. La región ha sido históricamente un espacio de elaboración intelectual capaz de generar conceptos, categorías y perspectivas analíticas originales para comprender los procesos sociales, políticos y económicos contemporáneos. Desde las teorías de la dependencia hasta los debates sobre colonialidad, ciudadanía, interculturalidad, cuidados, extractivismo o democracia, las ciencias sociales latinoamericanas han contribuido de manera decisiva a enriquecer las discusiones globales. Pensar el futuro exige también fortalecer esta capacidad de producir conocimiento desde nuestras propias experiencias históricas, interrogantes y desafíos, evitando que la región sea concebida únicamente como objeto de estudio y reafirmando su papel como sujeto activo en la construcción del conocimiento social.

Por ello, las ciencias sociales tienen hoy una responsabilidad que excede la producción académica en sentido estricto. Se trata de contribuir a la construcción de herramientas analíticas que permitan comprender la complejidad de los procesos contemporáneos, fortalecer el debate público y ampliar las capacidades de nuestras sociedades para imaginar futuros posibles.

Las contribuciones reunidas en estas Actas reflejan precisamente esa vocación. En ellas convergen investigaciones empíricas, debates conceptuales, estudios comparados y reflexiones críticas producidas desde distintos contextos nacionales e institucionales. Su valor no radica únicamente en la riqueza de los resultados presentados, sino también en la posibilidad de poner en diálogo perspectivas diversas sobre los desafíos compartidos de la región.

En un mundo donde el conocimiento tiende a concentrarse en pocos centros de producción académica y tecnológica, encuentros como este reafirman la importancia de fortalecer espacios regionales de pensamiento. América Latina y el Caribe no son únicamente objeto de análisis. Son también fuentes de experiencias, categorías, conceptos e interpretaciones capaces de enriquecer las discusiones globales sobre democracia, desarrollo, desigualdad, inclusión, sostenibilidad y transformación social.

Estas Actas constituyen, por tanto, más que una memoria de las actividades desarrolladas durante el Congreso. Son expresión de una conversación regional en curso. Una conversación que reúne voces diversas, perspectivas múltiples y preocupaciones compartidas sobre el presente y el futuro de nuestras sociedades.

Esperamos que las reflexiones aquí reunidas contribuyan a fortalecer esa conversación y a ampliar los espacios de cooperación intelectual que la hacen posible. Porque pensar el futuro, especialmente en tiempos de incertidumbre, continúa siendo una tarea colectiva. Y porque las ciencias sociales siguen siendo una herramienta indispensable para comprender nuestro tiempo y para construir horizontes más democráticos, justos e inclusivos para América Latina y el Caribe.

Dra. Rebecca Forattini Lemos Igreja

Secretaria General

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Eje 5. Políticas, administración pública y burocracias en sociedades en transformación

Los acelerados cambios sociales, económicos, políticos y tecnológicos que están ocurriendo, tanto a nivel global como regional, imponen diferentes retos a los Estados, en sus distintos niveles jurisdiccionales para proveer bienes y servicios públicos que respondan a las necesidades emergentes con calidad y eficiencia, en medio de contextos de incertidumbre. El rol del Estado en los procesos de desarrollo, su vinculación con otros actores del sector privado, la sociedad civil, la comunidad y el sistema científico tecnológico y productivo, así como sus relaciones diplomáticas, constituyen hoy un nudo crítico que se encuentra en el foco del debate público y que requiere de una reflexión profunda desde el campo académico.

La agudización de las desigualdades en todas sus formas se enfrenta a los mandatos de inclusión y desarrollo sostenible, por un lado, y al avance de visiones conservadoras que erosionan derechos, las crisis económicas y las medidas de austeridad del gasto público, por el otro. El complejo escenario requiere de políticas públicas, administraciones públicas y burocracias eficaces, transparentes, ágiles y responsables, con la capacidad técnica y política para desplegar dispositivos que permitan hacer frente a los desafíos del actual escenario global en todos los niveles de intervención gubernamental. Estos desafíos dialogan con los cambios tecnológicos, la hipervinculación de la internet y las redes sociales, el gobierno de los grandes datos y la consolidación de nuevas herramientas e instrumentos de gestión pública basados en la inteligencia artificial. Es necesario revisitar los marcos conceptuales y teóricos con los que pensamos nuestros Estados, sus políticas, sus administraciones y sus interacciones burocráticas con la sociedad. El rol de las y los agentes públicos, las y los funcionarios, la relación política – administración, las tensiones entre las burocracias y los gobiernos, los liderazgos y los procesos de toma de decisiones, los mecanismos de participación directa o deliberativa, los riesgos y los sesgos del uso de las nuevas tecnologías y los algoritmos son temas que interesa discutir desde una perspectiva crítica que permita aportar nuevas herramientas heurísticas para fortalecer lo público en contextos de democracias altamente desiguales y desencantadas con sus gobiernos.

A su vez, las nuevas agendas que emergen con fuerza, como las demandas por la igualdad y la no discriminación, la crisis climática y la justicia ambiental, el impacto de las migraciones en las políticas estatales, , la transformación en el mundo del trabajo y la producción, las transformaciones de los sistemas de salud y protección social, las políticas educativas, la transparencia y la participación en los nuevos espacios públicos, nos demandan creatividad, solvencia y capacidad. La innovación, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, los nuevos esquemas de gestión (co-creación, co-diseño, co-producción), las nuevas tecnologías digitales, la relación con la comunidad y los gobiernos locales, los bienes comunes y las infraestructuras sociocomunitarias, el empleo público y la profesionalización de la administración, los procesos de participación e incidencia ciudadana en contextos de democracias en crisis, son algunas de las dimensiones que, desde las sociedades en constante transformación, se imponen como agendas para repensar el rol del Estado, las políticas públicas, sus administraciones y sus burocracias.

Se invita a la presentación de trabajos científicos originales que presenten avances de investigación empírica y/o teórica sobre estos temas, desde diversos enfoques metodológicos y, especialmente, con perspectiva comparada, que permitan arriesgar reflexiones para impulsar la construcción de conocimientos y propuestas teórico-conceptuales innovadoras sobre los desarrollos políticos, sociales y administrativos de nuestra región.

Sub ejes

La relación Estado – Sociedad y los modelos de desarrollo en la región.

Planificación estatal y políticas públicas revisitadas: enfoques innovadores en el diseño, implementación, monitoreo, evaluación y control de políticas públicas.

Burocracias, empleo público y profesionalización.

Gobiernos y servicios públicos: viejas tensiones, nuevas soluciones.

Innovación y Tecnologías de gestión: del big data a la inteligencia artificial.

Gobiernos, actores y tramas en la gestión de lo público en los gobiernos subnacionales.

Gobernanza, participación e incidencia en políticas públicas: la relación con la sociedad civil y los actores privados.

Comité Académico

Gloria del Castillo. Directora FLACSO-México.

Patricia Lima. FLACSO Paraguay. Coordinadora Grupo Salud, Laboratorio Políticas Sociales LabSo. PhD en Ciencias para el Desarrollo.

Agustina Gradin. FLACSO Argentina. Profesora-Investigadora del Área Estado y Políticas Públicas y Profesora del Programa de Doctorado de FLACSO Argentina. Investigadora IICSAL (CONICET – FLACSO).

Mauricio I. Dussauge Laguna. FLACSO México. Profesor-Investigador y Coordinador de Investigación.



FLACSO

VI CONGRESO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE CIENCIAS SOCIALES

5 al 7 de Noviembre de 2025 • Buenos Aires, Argentina

PENSAR EL FUTURO

TRANSFORMACIONES SOCIALES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

¿Por qué persiste la corrupción en México? ¿Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos?

Dr. Ulises Flores Llanos

FLACSO México

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La corrupción constituye un fenómeno persistente en México. A pesar de los esfuerzos emprendidos en materia de democratización y reforma administrativa orientados, de forma directa e indirecta, a regular el ejercicio abusivo del poder, la corrupción continúa figurando entre los principales problemas públicos del país. Ante este panorama, la presente investigación se propone formular una explicación plausible sobre las razones de dicha persistencia. Para ello, se centra en el análisis de algunos factores vinculados al soborno en trámites gubernamentales, con el objetivo de responder a la siguiente pregunta: ¿Qué elementos presentes en los procedimientos administrativos contribuyen al incremento de los eventos de corrupción, particularmente del soborno?

El estudio aborda las causas de la corrupción a partir de una doble dimensión: por un lado, los comportamientos ciudadanos (capa interpersonal de la corrupción) y, por otro, las características institucionales de los trámites gubernamentales (capa institucional), en dos periodos temporales: 2013 y 2019. El propósito es construir una explicación en torno a cómo la percepción de ineficiencia gubernamental incide en las decisiones individuales que pueden derivar en actos de soborno.

Desde una perspectiva metodológica, se recurre a un enfoque cuantitativo, mediante la estimación de Modelos Generalizados de Ecuaciones Estructurales (GSEM). La fuente de datos empleada es la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), correspondiente al año 2023.

Entre los principales hallazgos se identifica que ciertas características de los trámites —como la provisión de información irrelevante, la exigencia de requisitos excesivos y la presencia de lo que se ha denominado la "ventanilla kafkiana" incrementan la probabilidad de que los usuarios incurran en actos de soborno. Asimismo, se constata un aumento significativo en los niveles de corrupción y en los costos asociados en algunas áreas específicas; en otras, los cambios no resultan estadísticamente significativos.

Palabras clave

Gobierno, corrupción, ciudadanía, institucionalidad

¿Solución inclusiva o mecanismo de subordinación financiera? El rol del Estado en la expansión de las fintech y la gestión neoliberal del dinero en Argentina

Kubra Melisa Altaytas

FLACSO Argentina / IEALC-UBA-CONICET

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En 2017, Finnovista y el BID registraban apenas 72 fintech en Argentina. Para junio de 2024, la cifra ascendía a 312, reflejando no solo su consolidación como actor clave en el ecosistema financiero, sino también la continuidad de una política pública que, bajo la Estrategia Nacional de Inclusión Financiera, ha promovido su expansión y regulación. Este trabajo cuestiona la idea de que las fintech democratizan el acceso al dinero y las analiza, en cambio, como parte de una lógica más amplia de acumulación financiera. En este proceso, el Estado no se mantiene al margen: su intervención en el mercado financiero en general, y en la regulación del sector fintech en particular, responde a una selectividad estratégica que prioriza el desarrollo de infraestructuras y regulaciones que faciliten la penetración de estos servicios en las economías domésticas. El análisis combina fuentes cuantitativas, datos del BCRA, el FMI y el Banco Mundial, con un estudio de caso realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires entre 2022 y 2023. A partir de más de 170 entrevistas en distintos segmentos socioeconómicos, se indaga en el papel de las fintech en la gestión cotidiana del dinero, atendiendo a su articulación con el crédito y la inversión. Los resultados muestran que, si bien el Estado presenta a las fintech como una solución a la exclusión financiera, su expansión ha profundizado la financierización de los hogares. Al integrar mecanismos digitales en las tácticas cotidianas de malabarismo financiero, estos dispositivos consolidan la dependencia del crédito de corto plazo y refuerzan el uso del dólar como mecanismo defensivo contra la inflación.

Palabras clave

fintech, Estado, hogares

Agentes de aduana chilenos frente a la digitalización: la reacción de incumbentes ante el cambio tecnológico promovido por el Estado

Miguel Antonio Muñoz Asenjo

Universidad Tecnológica Metropolitana, Departamento de Economía, Recursos Naturales y Comercio Internacional

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En Chile, los agentes de aduana son actores privados que colaboran con el Servicio Nacional de Aduanas en las gestiones de despacho aduanero de mercancías. Su contratación es obligatoria por parte de exportadores e importadores, aunque con excepciones. Sin embargo, la incorporación, por parte del Estado, de nuevas tecnologías que agilizan y reducen los costos del despacho aduanero constituye un desafío importante para su rol. Organizaciones internacionales, como la Organización Mundial del Comercio, recomiendan la digitalización del proceso y que la contratación de agentes de aduana deje de ser obligatoria (OMC, 2014). Desde el punto de vista del análisis de las transiciones sociotécnicas (Geels, 2014), los agentes de aduana serían actores incumbentes ante la incorporación de dicha tecnología. Y buscarían enfrentarlas con distintas estrategias: impidiendo el cambio (Geels, 2019), reorientando su negocio mediante alianzas (Geels, 2016), influyendo políticamente para reducir amenazas (Ford & Newell, 2021), usando discursos de oposición al cambio (Lowes et al., 2020), entre otras. El objetivo de este trabajo es dilucidar las reacciones y estrategias usadas por los agentes de aduana ante la implementación de un sistema de ventanilla única electrónica (SICEX) en Chile, que busca acelerar la transmisión de información entre actores involucrados, impactando en el papel que cumplen. Para ello, se ha realizado un estudio cualitativo que involucra análisis de información documental y realización de entrevistas semiestructuradas a actores involucrados en la implementación del SICEX. Para efectuar los análisis, se utilizó la herramienta Atlas Ti. Los resultados preliminares de esta investigación postdoctoral muestran que los agentes de aduana han reaccionado asociándose a los impulsores del SICEX, haciéndose parte de su implementación, y desarrollando un trabajo político que les ayuda a reducir las amenazas que implican las tecnologías entrantes, tal como señalan Ford & Newell (2021).

Palabras clave

agentes de aduana, transición sociotécnica, digitalización, comercio internacional

Alineamiento partidario y corrupción en los municipios chilenos: el rol del concejo municipal como mecanismo de rendición de cuentas horizontal

Daniel Trujillo Zaror

Pontificia Universidad Católica de Chile

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este estudio analiza el impacto del alineamiento partidario horizontal, definido como la proporción de concejales del mismo pacto o partido que el alcalde, en la corrupción municipal en Chile. Utilizando modelos de regresión logística para los periodos 2012- 2016 y 2016-2020, se examina si niveles altos de alineamiento partidario afectan la probabilidad de corrupción. Los resultados iniciales indican una reducción en probabilidades de ocurrencia a medida que aumenta el alineamiento partidario; sin embargo, el fenómeno de overflowing asociado a los efectos fijos cuestiona la validez de estas conclusiones.

El trabajo contribuye al debate sobre la efectividad del Concejo Municipal como mecanismo de rendición de cuentas horizontal, destacando la necesidad de explorar factores que predicen la corrupción en contextos locales y de mejorar las metodologías para medir este fenómeno.

Palabras clave

corrupción municipal, alineamiento partidario, rendición de cuentas, gobiernos locales, Chile

Avances, desafíos y vicisitudes de la participación ciudadana y la innovación abierta en el marco del 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto de Argentina (2022-2024)

Mariel Emilse Carrizo

Universidad Siglo 21

FLACSO Argentina

Resumen

Argentina se unió a (OGP) en 2012 y desde entonces ha presentado cinco planes de acción nacional. La presente ponencia tiene como objetivo analizar los alcances y las limitaciones de las instituciones y las prácticas vinculadas a la participación ciudadana y la innovación pública en el marco del 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2024). Los interrogantes que guían este trabajo son ¿Cuáles han sido los desafíos de la participación ciudadana? ¿Cómo se ha instrumentado la innovación pública y cuáles fueron sus resultados?. Para responder estos interrogantes se recurre a la confección de una matriz que permite un análisis más exhaustivo por medio de variables, dimensiones e indicadores basados en marcos conceptuales del CLAD, la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública y los estándares de OGP, la recolección de datos se realizó a través de la observación participante, entrevistas y revisión documental.

Como resultado se identificaron cuatro principales factores que obstaculizaron la participación ciudadana y la innovación, en primer lugar el cambio de gobierno y la reducción del Estado trajo como consecuencia la falta de referentes que pudieran movilizar, sostener y coordinar procesos de innovación abierta y participación, en segundo lugar si bien se avanzó y se mejoró la plataforma de monitoreo, se generaron escasas interacciones impidiendo fortalecer la inteligencia social y el valor público, en tercer lugar la crisis que atraviesan las OSC sumado a la falta de incentivos generó una marcada deserción en la instancia de implementación, y en cuarto lugar se observa una prevalencia a plantear acciones de e-government antes que acciones que permitan abordaje más integral del enfoque de GA. La ponencia concluye con reflexiones sobre los avances y las limitaciones observadas, como así también se esbozan recomendaciones para asumir el desafío de transformación.

Palabras clave

Gobierno Abierto, Participación Ciudadana, Innovación pública, Gestión Pública

Introducción

En la evolución institucional de los Estados modernos se han sucedido distintos tipos de estructuras administrativas en función a las transformaciones sociales, económicas y políticas de la sociedad. Se pueden distinguir principalmente tres modelos, el modelo Burocrático, la Nueva Gestión Pública (NGP) y la Nueva Gobernanza (Abal Medina y Cao, 2015). En el marco del paradigma de la Nueva Gobernanza la idea de Gobierno Abierto (GA) avanza y se desarrolla como un nuevo enfoque relacional entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad, como sostiene Cruz Rubio (2015) su alcance tiende a ser global, y aglutina a todo un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar al sector público y las formas de interactuar con la sociedad.

La agenda de gobierno abierto es reposicionada por la administración Obama a través de su “Memorando sobre transparencia y gobierno abierto”, donde de cara a los desafíos del nuevo milenio, su gestión se propone a aumentar la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, como así también promover la colaboración entre el gobierno y la sociedad civil (Ramírez alujas y Dassen, 2012).

El gobierno abierto supone una relación de doble vía entre Estado y ciudadanía, facilitada por el desarrollo de las TIC. En la era exponencial “la tecnología ha multiplicado, con alcances inéditos, las formas, instancias y mecanismos a través de los cuales esas interacciones pueden hoy materializarse” (Oszlak, 2022:88). Más allá de lo tecnológico, el gobierno abierto implica el involucramiento en la gestión de distintos actores, sin que ello necesariamente deba estar mediado por tecnologías.

Con la creación en 2011 de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) por sus siglas en inglés, se impulsó el enfoque de GA en los Estados a nivel mundial. Esta iniciativa multilateral actualmente cuenta con 75 países miembros y más 150 jurisdicciones locales, la Alianza promueve una gobernanza más abierta, eficiente y transparente (Open Government Partnership, 2025).

Desde que Argentina se unió a OGP en el año 2012 ha presentado cinco planes de acción nacional. La presente ponencia tiene como objetivo analizar el 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2024), principalmente los alcances y las limitaciones de las instituciones y las prácticas vinculadas a la participación ciudadana y la innovación pública. Los interrogantes que guían este trabajo son ¿Cuáles han sido los desafíos de la participación ciudadana? ¿Cómo se ha instrumentado la innovación pública y cuáles fueron sus resultados?. Para responder estos interrogantes se recurre a la confección de una matriz que permite un análisis más exhaustivo por medio de variables, dimensiones e indicadores basados en marcos conceptuales del CLAD, la Carta Iberoamericana de Innovación en la

Gestión Pública y los estándares OGP, la recolección de datos se realizó a través de la observación participante,¹ entrevistas y revisión documental.

La participación ciudadana en el diseño y la implementación del 5° Plan de Acción

El concepto de participación ciudadana, al igual que el concepto de gobierno abierto, es polisémico, diversos autores lo han abordado entendiendo como participación ciudadana a: “las experiencias de intervención directa de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales” (Cunill, 1997: 74); “procesos mediante los cuales los habitantes de las ciudades intervienen en las actividades públicas con el objetivo de representar sus intereses particulares (no individuales)” (Ziccardi, 1998: 32); “proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno, intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar, o transformar el orden social o político” (Velásquez y González, 2003:2).

Desde OGP se postula que “la participación cívica ocurre cuando los gobiernos buscan movilizar a miembros del público para participar en el debate público, brindar aportes y hacer contribuciones que conduzcan a una gobernanza más receptiva, innovadora y efectiva” (Open Government Partnership, 2022). Se puede observar que en esta concepción de participación se focaliza más en las condiciones objetivas que en las subjetivas de la participación.

Para responder cuáles han sido los desafíos de la participación ciudadana en el 5° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, se recurre a la Matriz para el Monitoreo y Evaluación de Prácticas Participativas creada por Guardamagna, (2023) en el marco de una publicación de la revista del Reforma y Democracia del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). En esta matriz, también se integran algunos estándares de participación ciudadana que promueve OGP (2022) entre ellos: 1° estándar: establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales; 2° estándar: ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP; 3° estándar: ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del plan de acción; 4° estándar: ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción; 5° estándar: ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la

¹ Es menester señalar que la información sobre la instancia de cocreación e implementación del Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024) es de primera fuente, ya que quien realiza la presente ponencia ha participado en carácter activo representando a la sociedad civil, en la Mesa Nacional de Gobierno Abierto.

implementación y el monitoreo del plan de acción (Estándares de participación y cocreación OGP, 2022)

Cabe destacar que en esta ponencia no se abordan la totalidad de las variables, dimensiones e indicadores que originalmente identifica Guardamagna (2023), sino que la matriz se construye de acuerdo a la información disponible, así mismo, se analizan principalmente la dimensión contextual, la dimensión proceso e implementación y la dimensión resultados.

Variable	Tipo de variable	Dimensión	Indicadores
Participación ciudadana	Proceso/ diseño (cocreación)	Nivel de participación y apertura	Nivel de participación del proceso de cocreación Diversidad de actores 3° estándar de OGP: ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación del plan de acción
		Capacidad de propuesta	4° estándar: ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre el gobierno y la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, durante la cocreación del plan de acción.
	Proceso/ implementación	Calidad de Información	Grado de efectividad de los canales de información y de difusión. Claridad y accesibilidad de la información 2° estándar: ofrecer información abierta, accesible y oportuna acerca de las actividades y avances de los miembros en el marco de su participación de OGP.
		Deliberación	5° estándar: ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de diálogo y colaboración constante durante la implementación y el monitoreo del plan de acción. Técnicas de deliberación utilizadas. Técnicas utilizadas (grupos focales, mesa de diálogo, consulta de expertos, talleres)
	Contextual	Fuerza política Gobernante	Orientación político-ideológica de la fuerza gobernante.
		Recursos humanos	Cambios en los recursos humanos
	Resultados	Sistematización	Generación de un documento final con los resultados del proceso y posibilidad de recibir aportes

Elaboración propia en base al CLAD Guardamagna (2023) y Estándares de OGP (2022)

Cocreación

Durante el año 2022, se creó un documento que establece los lineamientos metodológicos para la cocreación del 5° Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024). En él, se presenta la metodología que fue elaborada en colaboración directa con la sociedad civil. Cabe destacar, que articulación entre gobierno y sociedad civil se establece principalmente a través de la Mesa Nacional, este espacio surgió a comienzos de 2017 en el marco de la cocreación del Tercer Plan de Acción Nacional y se formalizó a partir de la Resolución 132/2018, actualmente funciona como foro multiactor (Metodología del Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto, 2022).

Desde enero de 2021 hasta abril de 2023 la Mesa Nacional estuvo representada por cuatro organizaciones civiles: Acción Colectiva, Fundación Huésped, Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps) y Democracia en Red. Cada dos años las organizaciones se renuevan a través de elecciones internas en la Red Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil para un Estado Abierto en Argentina, para el periodo (2023-2024), que coincide con la implementación, asumen el mandato: Democracia en Red (que renovó su representación), Directorio Legislativo, Red Ciudadana Nuestra Córdoba y Asociación Civil Somos Pares, esta última organización en el año 2024 deja el espacio por problemas internos y es reemplazada por Escuela de Fiscales.

Por parte del Gobierno nacional forman parte de la Mesa Nacional: la Subsecretaría de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (Jefatura de Gabinete de Ministros), Dirección Nacional de Gobierno Abierto, la Oficina Anticorrupción, la Agencia de Acceso a la Información Pública y la Dirección de Asuntos Nacionales (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto) éste último organismo se incorporó en el año 2024.

El cronograma de cocreación fue establecido de modo que el proceso tuviera una duración de seis meses. En general la cocreación consistió en la priorización de temas, talleres participativos virtuales para identificar soluciones a los temas priorizados, y la redacción preliminar de los compromisos que fue publicado en el portal de Consulta Pública para recibir aportes y sugerencias. Es importante mencionar, que, durante la consulta pública, también se realizaron encuentros de diálogo virtuales abiertos a la ciudadanía donde cada organismo responsable presentó el borrador de compromiso.

Una vez finalizada la consulta pública, los encuentros de diálogo y evaluados los comentarios y aportes, los organismos responsables redactaron el documento del 5° Plan y la primera versión se remitió a la Alianza para el Gobierno Abierto en diciembre de 2022. Del proceso de cocreación participaron 340 personas de 18 provincias, 30 organizaciones de la sociedad civil y 8 áreas del Estado nacional (Documento 5° Plan Acción Nacional de Gobierno Abierto).

Se puede sostener que la propuesta metodológica de la cocreación cumple en gran medida con los estándares postulados por OGP, ya que ofreció oportunidades incluyentes e informadas de participación pública, en este sentido el proceso posibilitó el debate en torno a los temas y problemas desde la perspectiva de distintos actores que aportaron conocimientos más profundos y contextualizados sobre las problemáticas presentadas. Además, el diseño contemplaba el diálogo permanente entre Gobierno y sociedad civil que se convirtió en una herramienta valiosa de incidencia pública, por ende, tuvo un elevado nivel de participación que lo dotó de una mayor legitimidad.

Implementación

En mayo de 2023 se realizó la presentación oficial del 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2024) en la Casa Rosada. Al principio, el plan contenía seis compromisos aprobados, el séptimo, el “Programa Federal de Estado Abierto”, se añadió más tarde. Este programa, se originó en el Cuarto Plan Nacional de Gobierno Abierto, y continuó en el 5° Plan debido a su relevancia como política pública..

Los compromisos presentados por Argentina en el Quinto Plan fueron los siguientes: 1) *Participación pública en la toma de decisiones ambientales en el marco de la implementación del Acuerdo de Escazú en Argentina*; 2) *Salud Mental: desinstitucionalización e inclusión social de personas con padecimiento mental*; 3) *El acceso a la información y los prestadores de servicios de salud*; 4) *Participación y control ciudadano en la obra pública*; 5) *Acceso a la información y políticas de cuidados*; 6) *Mujeres en el sistema productivo federal: más evidencia, menos brecha*; 7) *Programa Federal de Estado Abierto*.

Se diseñaron tres canales de comunicación para informar y dialogar sobre el avance en la implementación de los compromisos: la plataforma Metas, reuniones de reporte a cargo de los organismos responsables y reuniones internas de la Mesa Nacional de GA.

La Plataforma “Metas” se constituyó como la principal fuente de información oficial sobre el reporte de la implementación, el desarrollo de un panel de control era un requisito formal de OGP. En esta plataforma se encuentran todos los compromisos del 5° Plan con sus hitos y resultados esperados para el seguimiento y reporte, tanto de organismos públicos como de ciudadanía.

El segundo canal de comunicación fueron las reuniones de reporte con la sociedad civil, en la metodología del 5° Plan se sugería que cada organismo responsable de un compromiso participará de al menos una instancia anual de reporte abierta al público. Las primeras rondas de reportes se produjeron entre agosto y noviembre de 2023, abarcaron a los siete compromisos, la técnica utilizada consistió en encuentros virtuales de diálogos e intercambio con la sociedad civil para compartir los avances realizados en los compromisos y los desafíos en la implementación, al final de la exposición del reporte se abrió un espacio para responder dudas.

Es importante señalar que el nivel de participación de la sociedad civil en los encuentros de reportes ha sido bajo, en promedio entre cinco y diez organizaciones por cada reunión de reporte, a pesar de que la Dirección Nacional GA y las OSC de la Mesa Nacional convocarán abiertamente a las organizaciones de la sociedad civil, academia y ciudadanía interesada a participar de dichos encuentros. Sumado a esto, los encuentros virtuales de reportes no quedaron grabados, por lo tanto, el link no se encuentra disponible en Metas lo cual limitó el acceso y la recuperación de la información para los interesados y la ciudadanía en general.

Por otra parte, cabe destacar que la segunda ronda de reportes, convocada en noviembre de 2024, sólo incluyó tres reuniones: una para cada uno de los compromisos de Escazú, Salud Mental y el Programa Federal de Estado Abierto.

Por último, el tercer canal de comunicación eran las reuniones internas de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto con la Mesa Nacional en formato híbrido, presencial para miembros que residían en CABA, y virtual a través de la plataforma Webex para miembros del interior. En estos encuentros se debatían los alcances, avances y desafíos en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el 5° Plan. En el año 2023 se realizaron 11 reuniones, mientras que en el 2024 se realizaron 4 reuniones, a su vez en la página de la DNGA se compartían las actividades del 5° Plan a través de un boletín informativo.

Por todo lo anteriormente mencionado, se puede decir que el grado de efectividad de los canales de comunicación ha sido modesto, a pesar de que en Metas la información estaba expuesta de forma más clara y accesible, no se logró una convocatoria amplia de la ciudadanía en la instancia de seguimiento y monitoreo del plan, tanto en encuentros de reporte, como en actividades de interacción en la plataforma. Así mismo, la información acerca de las actividades y avances no ha sido oportuna, no se incentivó una retroalimentación constante y se relegó la participación ciudadana a un rol más receptivo, donde los espacios de involucramiento ciudadano estaban reducidos a ser informado con reuniones de reporte, y a observar el progreso a través de la plataforma Metas, pero sin tener una capacidad real de incidencia en las decisiones, ni en la marcha del Plan.

Contexto

Cabe destacar que la cocreación y la implementación del 5° Plan de GA se extendió a lo largo de dos administraciones presidenciales de partidos políticos opuestos. Más precisamente la cocreación se realizó en el año 2022 bajo el mandato presidencial de Alberto Fernández del partido “Frente de Todos” una coalición peronista con una agenda progresista, mientras que la implementación se realizó en el 2023, último año de gestión de Alberto Fernández y el año 2024 primer año de gestión del gobierno del presidente Javier Milei de La Libertad Avanza (LLA) quien presenta una agenda de ultraderecha.

La dimensión de recursos humanos del 5.º Plan se vio afectada significativamente por el cambio de gobierno en diciembre de 2023, ya que, a pocos meses del inicio de la nueva administración, se implementaron reformas estructurales que buscaron reducir el tamaño del Estado. Estas medidas incluyeron la eliminación de algunos ministerios y la degradación de otros a secretarías o subsecretarías, lo que repercutió directamente en los organismos estatales y en el personal encargado de la ejecución del Plan. En este contexto, los nuevos funcionarios de los ministerios y organismos no difundieron de manera proactiva la información sobre la continuidad de los compromisos y sus nuevos responsables. Dicha información sólo se consiguió a partir de la insistencia de las organizaciones de la sociedad civil de la Mesa Nacional. Por su parte, los agentes de la Dirección Nacional de Gobierno Abierto (DGA) intentaron reactivar los compromisos solicitando reuniones con los nuevos funcionarios de los organismos y manteniendo a la Mesa Nacional informada sobre el estado de cada acuerdo.

El contexto político y sobre todo el factor ideológico obstaculizaron la implementación y continuidad de tres compromisos específicos entre ellos; el compromiso de “Acceso a la información y políticas de cuidados”, “Mujeres en el sistema productivo federal: más evidencia, menos brecha” y “Participación y control ciudadano en la obra pública”. La degradación del Ministerio de Obra Pública a una secretaría dependiente del Ministerio de Economía y la eliminación del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidades ocasionó que no existieran responsables formales que siguieran implementando el plan en esas áreas. Es importante mencionar que las agendas de género y obra pública no están alineadas a la concepción ideológica de la LLA, lo que resultó en una falta de incentivos gubernamentales para su continuidad.

Durante las reuniones de la Mesa Nacional, la sociedad civil expresó su queja sobre esta situación. En respuesta, se informó que no se habían designado responsables formales para el compromiso de obra pública, y que el compromiso de políticas de cuidado no podía continuar al haber sido disuelto el Ministerio de Género y Diversidades. Respecto al compromiso de Mujeres en el sistema productivo, que dependía del Ministerio de Economía, se notificó que “no se realizarán más avances por cambios de prioridad en la agenda de gobierno” (Minuta Mesa Nacional, octubre 2024, p. 5).

Con respecto a la coyuntura de la sociedad civil, se puede observar que muchas de las organizaciones que forman parte de la Red Federal de Organizaciones Civiles para un Estado Abierto han estado atravesadas por una crisis de financiamiento. Esta situación se vio agravada por la suspensión de una parte significativa de la financiación y la cooperación internacional, lo que llevó que algunas de las organizaciones que formalmente acompañaban el plan en áreas como por ejemplo salud y género, ya no participaran

activamente en el monitoreo y seguimiento, a esto se sumó la falta de incentivos por la suspensión de algunos compromisos.

Variable resultados

A nivel general en el primer año de implementación los siete compromisos fueron avanzando, aunque algunos de sus hitos, tuvieron demoras en la ejecución e incluso algunos otros nunca llegaron a concretarse. El 5° Plan se cumplió en un 58%, el 18% quedó en estado de progreso y el 24% de las metas quedaron inactivas (Plataforma Metas). Con respecto a los resultados no hubo sistematización más allá de los reportes de Metas, es decir no se publicó un documento, ni tampoco hubo una instancia de devolución y de diálogo sobre de los resultados del 5° Plan. Por lo tanto, podemos sostener que el primer estándar de OGP que promueve establecer un espacio de diálogo y colaboración constante entre el gobierno, la sociedad civil y otros actores no gubernamentales, se cumplió parcialmente debido a que en el último año (2024) cesaron los reportes de algunos compromisos, como así también las instancias de diálogo con los referentes, lo que impidió a los participantes incorporar aportes a partir del análisis de la implementación.

Es importante destacar que el Programa Federal de Estado Abierto fue el compromiso con mejores resultados, alcanzando un 85% de cumplimiento. Este programa se desarrolló en dos etapas. En 2023, la primera etapa incluyó capacitaciones presenciales en cuatro regiones del país y un diagnóstico participativo que ayudó a identificar actores e iniciativas locales. En esta fase, participaron más de 300 personas, incluyendo representantes de 16 provincias, 20 municipios y 10 organizaciones de la sociedad civil (Programa Federal de Estado Abierto, 2024).

La segunda etapa de implementación del Programa Federal de Estado Abierto fue en el año 2024, durante ese periodo se acompañó técnicamente el diseño/ implementación de 67 iniciativas de “Estado Abierto” es decir las iniciativas no solo abarcaron el poder ejecutivo, sino que también al poder legislativo y poder judicial de distintas provincias y municipios que se presentaron a la convocatoria (Programa Federal de Estado Abierto, 2024).

La experiencia de la innovación pública en el 5° Plan ¿avance o retroceso?

Según Grandinetti (2018), la evolución conceptual de la innovación en el ámbito público se puede entender a través de tres modelos principales: el modelo lineal, el modelo de innovación permanente y el modelo de innovación abierta. Este último modelo está relacionado al enfoque de Gobierno Abierto donde la fórmula de la innovación estaría basada en: inteligencia institucional + inteligencia social = + valor público (Grandinetti, 2018). Para responder la pregunta ¿Cómo se ha instrumentado la innovación pública y cuáles fueron sus resultados? Se recurre a la confección de una matriz que permite un análisis más exhaustivo por medio de variable, dimensiones e indicadores fundamentados en

esta noción de innovación abierta y en los marcos conceptuales del CLAD, donde la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública identifica cinco pilares que sostienen la innovación: visión estratégica, gestión del conocimiento, inteligencia colectiva, aplicación de tecnologías, y un modelo relacional democrático.

Variable	Dimensión	Indicadores
Innovación	Visión estratégica	Poseer una visión a largo plazo Capacidad de reaccionar ante hechos inesperados, con efectividad y responsabilidad
	Gestión del conocimiento	Capacidad de retroalimentar los procesos con innovación tecnológica y social como una forma de aprendizaje;
	Inteligencia colectiva	Capacidad de crear condiciones para que se produzcan conocimientos transversales y colectivos entre distintos actores
	Aplicación de tecnologías	Capacidad de aprovechar la tecnología para mejorar el vínculo del Estado con la ciudadanía
	Modelo relacional democrático	Capacidad para crear procesos inclusivos, abiertos y transparentes

Elaboración propia en base a la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública CLAD (2020)

En la Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública CLAD (2020) se desarrolla el concepto de innovación inteligente en Administración pública: “inteligente implica la extracción, análisis e interpretación de los datos, tanto a nivel tecnológico como de conocimiento humano (sistemas de inteligencia colectiva internos y externos a la Administración), que faciliten la detección proactiva de las nuevas necesidades sociales e individuales” (p. 245), en general el objetivo es poder renovar e innovar los catálogos de servicios públicos y crear valor público.

Visión estratégica

En Argentina las políticas de gobierno abierto llevan varios años, en este sentido además del ingreso a OGP en 2012, el Estado argentino diseñó de manera colaborativa el Plan Estratégico de Gobierno Abierto (2020-2023) con miras a transversalizar este enfoque en la administración pública. Por otro lado, el 5° Plan tuvo como objetivo desde la cocreación seguir trabajando en agendas que ya se habían planteado en planes anteriores, como así también incorporar la promoción de soluciones novedosas a problemas públicos. De hecho, OGP había reconocido dos compromisos con potencial de tener resultados sustanciales a largo plazo, el compromiso de la participación pública en el Acuerdo de Escazú y el compromiso de participación y control ciudadano en la obra pública (Mecanismo de Revisión Independiente OGP, 2025). Sin embargo, se puede decir que los resultados de

ambos compromisos fue variable, el de Escazú fue el que mayor nivel de cumplimiento tuvo, mientras que el de obra pública fue suspendido por falta de responsables formales.

Por otro lado, vale la pena destacar que las provincias y municipios del interior del país en los últimos años vienen presentando sus planes de Gobierno Abierto ante OGP Local, sin embargo, aún no existe una articulación de dichos planes con el contenido de los Planes a presentados por Argentina a nivel nacional. El Programa Federal de Estado abierto sólo trabaja en capacitación y apoyo técnico en iniciativas puntuales, sin un enfoque transversal.

Gestión del conocimiento

El 5° Plan estuvo caracterizado por la cocreación colaborativa de políticas con la sociedad civil, mediante el uso de herramientas virtuales para la participación y el fortalecimiento de capacidades institucionales que favorecieron una retroalimentación constante, y le permitieron adaptar el diseño del plan a la información del gobierno y los aportes de la ciudadanía, sin embargo la fase de implementación mostró una notable disminución en la capacidad de retroalimentar los procesos, especialmente desde una perspectiva de innovación tecnológica y social que limitaron la gestión del conocimiento.

Inteligencia colectiva

Al analizar la capacidad del gobierno para promover la inteligencia colectiva, se puede decir que, al principio del 5° Plan, se dio un salto cualitativo al utilizar la inteligencia colectiva para proponer temas, priorizar y dar forma a los contenidos de los compromisos. Sin embargo, en la instancia de implementación se adoptó una perspectiva más vertical, donde no se generaron incentivos ni instancias para construir soluciones colectivas a la coyuntura problemática de la implementación, como dice Meijer (2019) la inteligencia centralizada no es adecuada para detectar y procesar señales los cambios complejos en los sistemas.

Aplicación de tecnologías

Para el seguimiento y monitoreo del cuarto plan se utilizó la herramienta “Trello” la misma permitía plasmar los reportes de avances, aunque la interacción con la sociedad civil solamente podía producirse con las organizaciones interesadas, es decir aquellas que figuraban ante OGP como apoyo a la implementación. Es importante mencionar que a partir de la demanda de las organizaciones de la sociedad civil en la instancia de cocreación del 5° Plan se decide cambiar e innovar la herramienta de monitoreo, por lo tanto, se deja de usar Trello y se comienza a utilizar “Metas”. Esta plataforma fue una herramienta desarrollada por una organización de la sociedad civil “Democracia en Red” con el financiamiento del BID, es de código abierto, y actualmente es administrada por la Dirección Nacional de Gobierno Abierto.

A través de la plataforma Metas se puede conocer los compromisos presentados en el 5° Plan por los diferentes organismos públicos, el grado de avance, el reporte en el cumplimiento de los hitos, se puede decir que con la nueva herramienta los compromisos están expuestos de forma más clara y completa, y en cuanto al el grado de avance se puede distinguir las metas que están alcanzadas, en progreso, inactivas y no cumplidas, los hitos están georreferenciados y los reportes que realizan los líderes de los organismos permiten adjuntar documentación y fotos de cada cumplimiento. El cambio de herramienta de Trello a Metas obtuvo una buena recepción, tanto por parte de los funcionarios y empleados de la administración pública como así también por parte de las organizaciones de apoyo, ya que esta innovación facilitó la tarea del monitoreo y el reporte de cumplimiento de los hitos.

Analizando el desempeño de Metas en la etapa de implementación del 5° Plan en los años (2023-2024), se puede sostener que a pesar de que se produjeron mejoras en el diseño y se facilitaron las herramientas para la participación ciudadana, esta innovación no obtuvo los resultados esperados, en este sentido se observan escasas interacciones o preguntas por parte de la sociedad civil, además algunas preguntas no tuvieron respuesta por parte de los líderes de los compromisos. En esta línea, se priorizó el feedback en los encuentros virtuales de reporte que se realizaban por la plataforma Zoom con las organizaciones presentes, las grabaciones de estos reportes no quedaron disponibles en Metas, aunque se dejaba registro del avance de los hitos a través de documentos PDF y fotos del desarrollo de las actividades previstas.

Por otro lado, si analizamos el tipo de innovación predominante en los 7 compromisos muchos de los hitos estaban vinculados a la innovación tecnológica y en menor medida a la innovación social, como así también la mayoría de las iniciativas que se presentaron en el Programa Federal de Estado Abierto estuvieron relacionadas a e-government, como por ejemplo creación de portales de datos, creación de chatbots, geoportales, etc.

Analizado la aplicación de tecnología en el 5° Plan se puede sostener que para que la innovación tecnológica tenga lugar en la práctica de la administración pública, debe estar acompañada de un rediseño de procesos, capacitación, recursos humanos y financieros y sobre todo, se debe empoderar al ciudadano, como sostiene Pando (2017) “la utilización de tecnología para el desarrollo del gobierno abierto significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones” (p.65).

Modelo relacional democrático

Una de las principales fortalezas del país ha sido la institucionalización de la cocreación con actores gubernamentales y sociedad civil, no sólo en el ámbito de los planes de gobierno abierto de OGP, sino que la práctica se ha ido institucionalizando en el diseño de las políticas públicas tanto a nivel nacional como subnacional. El 5° Plan de acción se destacó

por abordar temas como la participación ciudadana en políticas ambientales y obra pública, como así también por incorporar nuevas áreas, entre ellas la salud mental y la política de cuidados. Sin embargo, la capacidad para crear procesos inclusivos, abiertos y transparentes dependen en gran medida de la voluntad política, como se ha observado en el 5° Plan, el modelo relacional democrático se ha visto afectado por cambios institucionales, factores ideológicos, crisis en las organizaciones de la sociedad civil por falta de financiamiento y desafección política de gran parte de la ciudadanía.

Reflexiones finales

Ante la pregunta ¿Cuáles han sido los desafíos de la participación ciudadana en el marco del 5° Plan de Acción de Gobierno Abierto?. Después de haber analizado los componentes de la matriz, se puede sostener que hubo avances en la fase cocreación al plantear un diseño que permitía una participación ciudadana más amplia y con capacidad de decisión. En este sentido, se puede observar que las instancias presenciales y el acompañamiento situado de las iniciativas del Programa Federal de Estado Abierto tuvieron un resultado positivo, este diseño pudo superar las brechas tecnológicas a la accesibilidad generando espacios de diálogo y retroalimentación en las capacitaciones, mapeos participativos y acompañamientos técnicos, se puede decir que estas instancias promovieron una colaboración y coproducción más horizontal y profunda.

Así mismo, también se pudo observar que hubo retrocesos en la fase de implementación en el sentido de que hubo factores objetivos y subjetivos que obstaculizaron la participación ciudadana. Uno de los principales desafíos fueron los cambios institucionales y los recortes en los recursos humanos de los organismos públicos que debían llevar adelante el 5° Plan. La reducción del Estado reveló la fragmentación y desconexión entre las distintas áreas del gobierno, donde fueron surgiendo formas organizativas poco permeables a sostener la participación ciudadana y la continuidad de algunos compromisos principalmente los que no estaban alineados ideológicamente con el nuevo gobierno como obra pública y género. Otro factor objetivo, fueron los escasos espacios institucionales de interacción con los responsables gubernamentales en la instancia de implementación.

A nivel subjetivo el bajo nivel de participación en la etapa de la implementación podría estar relacionado a falta de empoderamiento, es decir a los escasos incentivos institucionales para que la ciudadanía participe activamente, sobre todo la falta de información y comunicación, como sostiene Kaufman (2013) los procesos de involucramiento y colaboración son fases sucesivas, recurrentes e interdependientes, en el 5° Plan la crisis de sostenimiento financiero que atraviesan las organizaciones, sumado a la falta de

retroalimentación redujeron su capacidad de agencia a pesar de que las OSC son actores tradicionalmente empoderados.

Es importante mencionar que para que un proceso de participación ciudadana sea exitoso es necesario que la ciudadanía lo perciba como legítimo, como sostienen Naser, Williner y Sandoval (2021) la legitimidad de un proceso se gana mediante la transparencia y la convicción de que el espacio brindará la posibilidad de incorporar los puntos de vista ciudadanos. Durante la etapa de implementación del 5° Plan el nivel de legitimidad se fue debilitando, debido principalmente a que las organizaciones percibían que no eran lo suficientemente escuchadas y además institucionalmente se les otorgó un rol más receptivo.

Por otro lado, la experiencia del 5° Plan demostró que es necesario seguir trabajando el tema de la representatividad, en este sentido como sostienen Signorelli y Guardamagna (2024) “la agenda per se del GA convoca a un número restringido de organizaciones sociales; no siendo apropiada por la ciudadanía en general, como se refleja en los bajos porcentajes de participación” (p. 156).

Teniendo en cuenta las limitaciones en cuanto a la representatividad y diversidad de actores, se podrían considerar mecanismos de diálogo que incluyan a otros poderes del estado como el legislativo y judicial, al sector privado, al sector académico y a organizaciones civiles sectoriales. Ampliar la cantidad y diversidad de actores es fundamental para hacer más sostenible la participación en todo el ciclo del plan, como así también fortalecería representatividad y generaría una mayor capacidad de incidencia. La crisis de las organizaciones subraya la importancia de crear estrategias que contrarresten las limitaciones a la participación en el espacio cívico.

En relación con la variable de innovación pública, el análisis del 5° Plan de Gobierno Abierto muestra avances en materia de incidencia de la inteligencia colectiva en la etapa de la cocreación, ya que la mayoría de los contenidos de los compromisos surgieron de los aportes de la sociedad civil. Como así también se observó una mejora a nivel tecnológico con la plataforma Metas que incrementó los niveles de transparencia en la etapa de implementación. Adicionalmente, se puede considerar un avance, el acompañamiento técnico a iniciativas subnacionales por parte del Programa Federal de Estado Abierto donde se fortalecieron iniciativas relacionadas a transparencia de datos e innovación tecnológica de los organismos locales.

Al observar los desafíos se puede sostener que se sigue poniendo foco en la innovación tecnológica relegando a segundo plano la innovación social que podría ser la clave en estos momentos para lograr cambios más sustantivos, sobre todo en contextos adversos. Como sostiene Rodríguez (2025) no se trata sólo de incorporar herramientas nuevas, sino también de transformar los marcos institucionales. En este caso, los procesos de innovación no

estuvieron acompañados por el rediseño de procesos ni por un cambio en la cultura organizacional.

En suma, para mejorar la innovación abierta, es clave potenciar la gestión del conocimiento, la inteligencia colectiva y la inteligencia institucional. Para ello sería necesario que los planes en sus diseños contemplen la retroalimentación constante en todo el ciclo del plan, como así también la posibilidad de combinar herramientas tecnológicas con foros presenciales que permitan ampliar la inteligencia colectiva, el alcance territorial y el diálogo multiactoral y multinivel, planteados de esta forma se daría lugar a procesos más inclusivos, abiertos y transparentes que terminarían generando una mayor confianza y valor público. Como se pudo observar en el Programa Federal de Estado Abierto esta combinación híbrida de participación fortaleció la cantidad y diversidad de actores y logró una colaboración más horizontal.

Teniendo en cuenta el contexto actual caracterizado por una mayor polarización, desafección política y una creciente fragmentación institucional, las estrategias tradicionales de gestión de crisis para sostener planes de GA no han sido suficientes, por lo tanto, resulta necesario pensar en estrategias de gobernanzas más robustas, como plantea Carstensen, Sørensen, y Torfing (2022), es necesario una “resiliencia dinámica” en la que los actores sociales y políticos abandonan la idea de restaurar un equilibrio pasado a favor de una búsqueda adaptativa y creativa de un nuevo orden emergente.

Para alcanzar el potencial democratizador de los futuros planes de gobierno abierto, los actores estatales deben crear las condiciones necesarias para un cambio más integral y ambicioso. Esto requiere una gobernanza más robusta que permita al sistema institucional desarrollar capacidades institucionales permeables a los principios de gobierno abierto. Además, es fundamental que el sistema sea capaz de aprender de las crisis y pueda anticiparse a ellas para responder estratégicamente a los cambios del entorno. También es fundamental mejorar la gobernanza de los espacios de colaboración con la sociedad civil, ampliando la participación de actores y jerarquizando sus aportes en la agenda pública.

Impulsar y sostener la agenda de gobierno abierto nacional requiere cambios institucionales y culturales significativos, mayores capacidades político-estratégicas, capacidades burocráticas-administrativas y sobre todo apoyo político y financiero. Como sostiene Oszlak (2022), los cambios exigen nuevos roles y mecanismos de interacción, tanto dentro del Estado como en la sociedad civil. Ambos sectores deberán asumir el reto de la adaptación y transformación, especialmente en coyunturas problemáticas.

Referencias bibliográficas

- Abal Medina, J. M. y Cao, H. (2015). Manual de la nueva administración pública Argentina: ARIEL
- Carstensen, M., Sørensen, E., & Torfing, J. (2022). Why we need bricoleurs to foster robust governance solutions in turbulent times. *Public Administration*, 1-17. <https://doi.org/10.1111/padm.12857>
- Cruz-Rubio, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, (8), 37-53.
- Grandinetti, R. M. (2018). Innovación en la gestión pública. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 2(3), 91-115.
- Kaufman, E. (2013). Hacia procesos participativos y de co-producción en el gobierno abierto. *Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno*, 4. 4-39
- Meijer, A. J., Lips, M., & Chen, K. (2019). Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an information age. *Frontiers in Sustainable Cities*, 1, 3.
- Naser, A., Williner, A., & Sandoval, C. (2021). Participación ciudadana en los asuntos públicos: un elemento estratégico para la Agenda 2030 y el gobierno abierto. Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/184), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oszlak, O. (2022). Perspectivas del Estado abierto en la era exponencial, a la luz de la experiencia latinoamericana. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 82, 73- 114,
- Pando, D. P. (2017). No todo lo que brilla es oro. Estado Abierto. *Revista sobre el Estado, la administración y las políticas públicas*, 1(2), 45-69.
- Ramírez Alujas, A. y N. Dassen (2012). “Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe, en Gobierno abierto y transparencia focalizada: Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe”, editado por BID, 41-71.
- Rodríguez, E. (2025). Innovación pública, capacidades estatales y gobernanza: articulaciones conceptuales para el nivel local en América Latina. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, 29(1), 1-26.
- Signorelli, G. V., y Guardamagna, M. (2024). LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DEL GOBIERNO ABIERTO: Discusiones en torno a su alcance y desarrollo desde el caso argentino. *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (17), 125-160.

Documentos institucionales

- CLAD (2020). Carta Iberoamericana de Innovación en la Gestión Pública. aprobada en Andorra, el 8 de octubre de 2020.
- Mecanismo de Revisión Independiente OGP, (2025). Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/argentina-co-creation-brief-2025/>
- Metas. Plataforma de monitoreo y seguimiento de iniciativas de gobierno con un enfoque de Gobierno Abierto. Disponible en <https://metas.argentina.gob.ar/>
- Metodología del Quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto. (2022). Disponible en: <https://nube.innovacion.gob.ar/s/se95B63zD4QKCzd?dir=/&editing=false&openfile=true>

Minutas de la Mesa Nacional de Gobierno Abierto. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno-abierto>

OGP (2022). Estándares de participación y cocreación. Disponible en:
<https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/03/Esta%CC%81ndares-de-participacio%CC%81n-y-cocreacio%CC%81n.pdf>

Open Government Partnership (2025). Disponible en <https://www.opengovpartnership.org/>
Programa Federal de Estado Abierto (2024). Disponible en:
[https://www.argentina.gob.ar/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones/gobierno-abierto/programa-federal-de-estado-abierto-2022-2024#:~:text=El%20Programa%20Federal%20de%20Estado,Municipal%20\(Ministerio%20del%20Interior\)](https://www.argentina.gob.ar/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones/gobierno-abierto/programa-federal-de-estado-abierto-2022-2024#:~:text=El%20Programa%20Federal%20de%20Estado,Municipal%20(Ministerio%20del%20Interior)).

Secretaría de Innovación Ciencia y Tecnología (2025). Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024). Disponible en
<https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/quinto-plan-de-accion-nacional>

Barreras para la innovación pública en el sector gubernamental: un estudio aplicado en Colombia¹

Rasine Ravelo M.

Universidad del Magdalena - Colombia

Ana María Cudris C.

Universidad del Magdalena - Colombia

Víctor Gutiérrez T.

Universidad del Magdalena - Colombia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La innovación en el sector público ha sido históricamente limitada por barreras estructurales, normativas y culturales. Este estudio examina dichas restricciones en la región Caribe de Colombia mediante la aplicación del Índice de Barreras para la Innovación Pública (IBIP), una herramienta metodológica que permite evaluar de forma diferenciada los obstáculos enfrentados por entidades públicas, funcionarios y ciudadanos. A partir de una revisión sistemática de literatura y un estudio de caso, se identificaron tres núcleos de barreras: institucionales, regulatorias y de incentivos. Los hallazgos evidencian que los funcionarios públicos enfrentan déficit de formación y escasa autonomía, mientras que los ciudadanos perciben opacidad en la gestión y baja participación. El análisis sugiere que superar estas limitaciones requiere enfoques colaborativos, con énfasis en la co-creación, la participación ciudadana y la articulación entre niveles de gobierno. Además, se destaca la adaptabilidad del IBIP para otros contextos territoriales, aportando un marco metodológico robusto para el diseño de políticas públicas innovadoras. Esta investigación contribuye al entendimiento de los desafíos que enfrentan las instituciones en contextos de alta fragmentación y propone herramientas aplicables para fomentar ecosistemas de innovación más efectivos, legítimos y sostenibles.

Palabras clave

Innovación pública, barreras de acceso, gestión pública, co-creación, valor público

¹ Este resumen de la ponencia hace parte de una agenda de investigación más amplia, la cual publicará un artículo completo con mayor detalle y resultados. Proyecto financiado por el Departamento Nacional de Planeación - DNP y la Universidad del Magdalena - Colombia.

Burocracias a nivel de calle y daño social: implementación de programas sociales en territorios extremadamente críticos

Gianinna Muñoz Arce

Universidad de Chile

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En esta ponencia analizaré hallazgos preliminares de un estudio de caso desarrollado en el marco de la investigación *Lidiar con la implementación de programas sociales en territorios 'extremadamente críticos'*. El estudio de caso fue desarrollado en una comuna urbano-periférica de la región metropolitana de Santiago de Chile, y tuvo como propósito identificar las categorías que elaboran y las estrategias que desarrollan las/os implementadores de programas sociales para hacer viable la implementación en territorios 'extremadamente críticos', es decir, territorios con ausencia y/o presencia violenta del Estado, y mecanismos de gobernanza organizados de manera más o menos formal en torno al crimen, la violencia y el temor. El estudio, que incluyó análisis documental, entrevistas semiestructuradas con informantes clave y entrevistas individuales y grupales con implementadoras/es de diversos programas sociales en un territorio acotado, sugiere que las/os implementadores de programas despliegan una serie de estrategias de adaptación y de resistencia para lograr implementar los programas en estos espacios, y que algunas de estas estrategias refuerzan el daño social generado por las políticas que han dado forma al territorio a través de las décadas. Haciendo uso de las teorías de burocracia a nivel de calle y de daño social generado por la acción del Estado y sus instituciones, se revisan las estrategias y se plantea una discusión en torno al rol del Estado en el contexto actual.

Palabras clave

implementación, programas sociales, violencia, daño social

Burocracias del encierro y desgaste institucional: una mirada situada sobre el trabajo en centros de privación de libertad juvenil

Mag. Federico Caetano Grau

FCS – UdelAR

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Esta ponencia presenta avances del proyecto de tesis doctoral en curso en el Doctorado en Sociología (FCS, UdelAR) e indaga los efectos psicosociales y organizacionales del trabajo en contextos de encierro juvenil dentro del Instituto Nacional de Inclusión Social Adolescente (INISA). La investigación se propone comprender cómo la sujeción e inmersión a escenarios turbulentos y anclados en múltiples fuentes de violencia material y simbólica afectan a los trabajadores, especialmente aquellos con funciones de atención directa. Desde un enfoque cualitativo, se desarrolló un estudio de caso extendido entre 2017 y 2024 que incluyó entrevistas en profundidad a trabajadores (educadores, técnicos, operadores), observación participante y análisis documental. Los resultados muestran que la ausencia de un esquema de planificación que genere una prospectiva estratégica, además de una “cultura de la inmediatez” y la falta de reflexividad organizacional, no solo debilita la dimensión socioeducativa de la intervención, sino que genera desgaste psíquico, desafección institucional y malestar subjetivo entre los trabajadores. Sin embargo, también se identifican estrategias artesanales de resistencia y producción de sentido, que permiten sostener el trabajo a pesar de las condiciones adversas. La ponencia concluye que es imprescindible revisar las formas de planificación, formación integral y gestión en este tipo de instituciones, reconociendo la complejidad de las prácticas en contextos críticos, y promoviendo dispositivos institucionales de acompañamiento, supervisión y cuidado profesional.

Palabras clave

encierro juvenil, burocracia del encierro, trabajo institucional, subjetividad, políticas públicas

Co-diseño de transiciones sostenibles de los servidores públicos en el sector forestal

Tizbe T. Arteaga-Reyes

Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto de Ciencias Agropecuarias y Rurales

Leopoldo Galicia

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Geografía

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Las instituciones forestales requieren fortalecer sus capacidades locales para afrontar el reto de "cómo implementar el cambio" bajo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debido a la relevancia de los servicios ecosistémicos que proporcionan los bosques. El objetivo de este estudio fue co-diseñar una cultura organización por servidores públicos de PROBOSQUE (Protectora de Bosques del Estado de México en México) a través de capacidades locales (liderazgo, valores y trabajo en equipo) relacionadas con las habilidades clave del siglo XXI (técnicas, información, comunicación, colaboración, pensamiento crítico, creatividad/innovación y resolución de problemas) para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Al considerar un marco combinado de investigación-acción participativa y co-diseño para transiciones sostenibles, utilizamos la observación directa, talleres de co-diseño y discusión grupal. Un enfoque cualitativo permitió identificar líderes potenciales y los valores de servicio público y elementos de trabajo en equipo más importantes de los servidores públicos de la Protectora de Bosques para que se incorporen en su cultura organizacional, y analizar cómo éstos se relacionan con las habilidades clave del siglo XXI que contribuyen a un cambio de comportamiento sostenible. Los resultados mostraron desafíos en la institución forestal: una diversidad de atmósfera "negativa"; impuntualidad de algunos servidores públicos; uso inadecuado de la tecnología disponible; falta de comunicación eficiente; enfoque en los resultados del equipo, independientemente de las habilidades relacionales; y diversas limitaciones para que los equipos realicen una tarea con limitaciones de tiempo. Los hallazgos resaltan la relevancia de fortalecer las capacidades locales para implementar el cambio. El co diseño de una cultura organizacional para alcanzar los ODS es fundamental en las transiciones de sostenibilidad. Esta iniciativa local podría ser transferible a otras instituciones gubernamentales, sectores y niveles de gobernanza a nivel mundial.

Palabras clave

Co-diseño transiciones sostenibles, cultura organizacional, sector forestal, servidores públicos

Consolidación de la paz en Colombia. Un análisis de la integración de políticas a nivel subnacional

Miguel Jesús Pardo Uribe

Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia)

ORCID 0009-0000-2653-7234

María Eugenia Bonilla Ovallos

Universidad Autónoma de Bucaramanga (Colombia)

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Como resultado del Acuerdo de Paz firmado en el año 2016 entre el Estado Colombiano y la guerrilla más antigua de América Latina, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), se establecieron una serie de acciones y mecanismos orientados a la implementación a nivel subnacional de los compromisos transversales del acuerdo. El objetivo central de la ponencia consiste en examinar los resultados de la planificación de políticas públicas para la construcción de paz, tal como se definen en los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) del periodo 2023-2027 correspondientes a 24 municipios del nororiente colombiano. Metodológicamente, se identificaron y sistematizaron 594 objetivos de política y se realizó un examen a partir de 5 categorías para el análisis de la coherencia y la integración de políticas (Cejudo & Michel, 2017; Trein et al., 2021; Cejudo & Trein, 2022), que arrojaron resultados diferenciados en materia de gobernanza vertical, coherencia estratégica, poblaciones focalizadas, instrumentos de intervención, e intersectorialidad. Los hallazgos revelan resultados heterogéneos entre las categorías analizadas, evidenciando, en términos generales, una limitada internalización de los lineamientos y la agenda de implementación del Acuerdo de Paz a nivel territorial. El estudio aporta nuevos elementos a la discusión sobre la influencia de los aspectos políticos y las dinámicas territoriales específicas en los procesos de integración de políticas. Las conclusiones principales enfatizan la persistente dificultad estatal para trascender una agenda institucional centrada en la respuesta humanitaria y la reparación de víctimas hacia un enfoque de integración y participación política de los excombatientes, justicia transicional y reconciliación en el ámbito subnacional.

Palabras clave

Políticas Públicas, Paz, Planeación, Gobiernos subnacionales, Integración de políticas

Contrataciones públicas como herramienta de desarrollo inclusivo en América Latina. Análisis de tensiones, principios rectores y oportunidades para una gestión estatal eficaz y transformadora

Constanza Villegas

Direc. Prov. de Compra Centralizada y Convenios Marco (OPC, PBA)

Resumen

La presente ponencia analiza el rol estratégico de las contrataciones públicas en la construcción de un modelo de desarrollo inclusivo en América Latina, con especial énfasis en la experiencia de la Provincia de Buenos Aires. En un contexto atravesado por crisis económicas, desigualdad estructural, avances tecnológicos y deslegitimación institucional, las compras públicas enfrentan tensiones entre burocracia y agilidad, control y eficiencia, legalidad y efectividad. Se plantea que las contrataciones no deben concebirse únicamente como un mecanismo técnico-administrativo, sino como una herramienta clave para orientar el gasto público hacia objetivos de equidad, sostenibilidad y fortalecimiento institucional.

A partir de la experiencia de gestión en el ámbito público y del encuadre académico sobre el modelo de desarrollo, se realiza una revisión conceptual del rol del Estado en la planificación de políticas públicas. Se destaca la necesidad de adoptar un enfoque de gobernanza democrática que promueva la participación ciudadana, el uso estratégico de la tecnología y la articulación con actores del sector privado y de la economía social. Asimismo, se abordan los principios rectores de la contratación frente a los desafíos de legitimidad y eficacia estatal.

El análisis se apoya en experiencias concretas, como los sistemas vigentes en la Provincia de Buenos Aires, tableros de control y estrategias de inclusión de PYMES y cooperativas. También se identifican obstáculos persistentes: concentración de proveedores, pliegos orientados a grandes empresas y escasa profesionalización de las áreas de compras.

La ponencia concluye proponiendo un enfoque renovado para el diseño y planificación de las contrataciones públicas, que combine eficiencia y transparencia con desarrollo. En definitiva, se resignifican las contrataciones como política transformadora para impulsar el bienestar colectivo, el empleo, las economías locales y la ciudadanía.

Palabras clave

contrataciones públicas, modelo de desarrollo, Estado, transparencia, participación ciudadana, gobernanza

Introducción

Las contrataciones públicas, a menudo percibidas como una función meramente administrativa, han emergido como una dimensión estratégica fundamental para el desarrollo sostenible e inclusivo en América Latina. Su relevancia radica en el considerable volumen de recursos que movilizan; representan una porción sustancial del Producto Interno Bruto (PIB) y del gasto público en la mayoría de los países. En América Latina y el Caribe (ALC), por ejemplo, las compras públicas promediaron el 6% del PIB y el 17.4% del gasto público total en 2017. Esta magnitud convierte a las compras públicas en un área central de la gestión estatal. La envergadura económica de las contrataciones públicas implica que incluso mejoras marginales en su eficiencia o alineación estratégica pueden generar impactos macroeconómicos, trascendiendo la mera reducción de costos. Al ser un motor económico tan potente, cualquier optimización en la efectividad o la orientación estratégica de los procesos de compra se traduce directamente en un efecto sobre la economía local. Esto va más allá de la simple optimización administrativa; implica apalancar un instrumento económico clave para estimular objetivos de desarrollo más amplios, como el crecimiento de la industria local, la generación de empleo y la diversificación del mercado. Por lo tanto, un enfoque en las contrataciones públicas no es únicamente una cuestión de responsabilidad fiscal, sino de maximizar el retorno de la inversión pública en términos de desarrollo.

Históricamente, la concepción de las contrataciones públicas se limitaba a un mecanismo técnico-administrativo, cuyo principal objetivo era regular la selección de proveedores y asegurar la transparencia a través de licitaciones abiertas. Sin embargo, esta visión ha evolucionado sustancialmente. Hoy, se reconoce que las contrataciones públicas son una herramienta estratégica y un "motor de desarrollo", con la capacidad de influir en las cadenas de valor globales e incentivar prácticas empresariales sostenibles en el sector privado. Este cambio de perspectiva subraya su papel en la consecución de objetivos de política pública más amplios que la mera adquisición de bienes y servicios, como el fomento de la innovación y el desarrollo económico. Esta redefinición del rol de las contrataciones públicas, de una función puramente técnica a una herramienta estratégica de desarrollo, conlleva una transformación fundamental en el perfil del funcionario de compras. Ya no se trata solo de un gestor de transacciones, sino de un implementador de políticas y un modelador de mercados. Si el alcance de las contrataciones públicas se ha ampliado para incluir la configuración activa de mercados y el logro de objetivos socioeconómicos, entonces las competencias requeridas de los profesionales de compras deben evolucionar. Su función trasciende la mera garantía de cumplimiento y eficiencia de costos para abarcar la comprensión de la dinámica del mercado, el fomento de la innovación y la promoción de la inclusión social. Esto requiere una inversión significativa en la profesionalización del

personal de contrataciones públicas, capacitándolos en áreas como la planificación estratégica, el análisis de mercado y la integración de criterios sociales y ambientales. Además, implica la necesidad de nuevas métricas de desempeño que capturen estos impactos de desarrollo más amplios, superando los indicadores financieros tradicionales.

I. El rol estratégico de las contrataciones públicas en el desarrollo inclusivo. Definición de contratación pública estratégica y sostenible (CPS)

La Contratación Pública Estratégica (CPE) se concibe como el proceso de toma de decisiones óptimas para minimizar el despilfarro y mejorar la calidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público en la adquisición de bienes, obras y servicios. Su objetivo principal es maximizar el "valor por dinero", considerando no solo el precio, sino también la calidad, la innovación y la consecución de objetivos de política pública más amplios.

Dentro de este marco, la Contratación Pública Sostenible (CPS) se enfoca específicamente en asegurar que los productos y servicios adquiridos por los gobiernos sean lo más sostenibles posible, generando beneficios tanto ambientales como sociales. Esto implica la integración de criterios ambientales y sociales a lo largo de todo el ciclo de vida de la contratación, desde la calificación de proveedores hasta las especificaciones técnicas, los criterios de adjudicación y las condiciones contractuales. La priorización del "valor por dinero" sobre el "precio más bajo" representa un cambio de paradigma que permite a los gobiernos apalancar su poder de compra para alcanzar objetivos sociales más amplios, aunque introduce una mayor complejidad en la evaluación. Al priorizar el valor a largo plazo y los impactos más amplios, los gobiernos pueden orientar activamente los mercados hacia prácticas más responsables e innovadoras. Sin embargo, la evaluación de este valor multidimensional es inherentemente más compleja que una simple comparación de precios, requiriendo metodologías sofisticadas como el análisis del costo del ciclo de vida y un conocimiento más profundo de las capacidades del mercado. Esta complejidad puede convertirse en una barrera si los equipos de compras carecen de las habilidades o herramientas necesarias, lo que podría generar la percepción de costos más elevados. Por lo tanto, una implementación exitosa exige una inversión significativa en capacitación y en el desarrollo de capacidades analíticas avanzadas dentro de las unidades de contratación.

Impacto Macroeconómico y Social de las Compras Públicas en la Región

Las contrataciones públicas son un motor económico significativo, capaz de generar demanda para bienes y servicios sostenibles, estimular la innovación, fomentar el emprendimiento local y añadir valor a los mercados locales, nacionales y de exportación. Además, pueden incentivar un mejor trato a los trabajadores y contribuir al desarrollo de comunidades más saludables.

Las políticas de compras públicas bien gestionadas promueven el desarrollo económico local, la creación de empleo y el fortalecimiento de las micro y pequeñas empresas.

Contribuyen también a la protección ambiental y a la reducción de las fallas del mercado. El impacto de estas políticas no se limita a la organización contratante, sino que se extiende a lo largo de toda la cadena de suministro. El impacto económico y social de las compras públicas trasciende el valor directo de los contratos, generando efectos indirectos sobre el comportamiento del mercado y el desarrollo industrial a largo plazo, consolidando así las contrataciones públicas como una herramienta para el cambio sistémico. Las decisiones de compra del Estado envían señales poderosas al mercado, incentivando a los actores del sector privado a adoptar prácticas más sostenibles e inclusivas. Esto va más allá de los contratos individuales para influir en las tendencias generales del mercado y en las estructuras industriales. Los gobiernos, a través de su poder de compra, pueden actuar como modeladores estratégicos del mercado, no solo como consumidores pasivos. Este rol es vital para fomentar un sector privado competitivo, innovador y socialmente responsable, multiplicando así los efectos positivos del gasto público en toda la economía y contribuyendo al desarrollo sostenible a largo plazo.

Beneficios económicos, sociales y ambientales de una CPS bien gestionada

Los beneficios de una Contratación Pública Sostenible (CPS) son multifacéticos:

- **Económicos:** La CPS puede estimular nuevas industrias eficientes, fomentar la innovación y promover el emprendimiento y la innovación a nivel local. Además, puede generar ahorros a través del análisis del costo del ciclo de vida.
- **Sociales:** La CPS promueve el desarrollo humano y apoya a grupos vulnerables, como empresas lideradas por mujeres, personas con discapacidad, jóvenes desempleados, pueblos indígenas y actores de la economía social. Asegura condiciones de trabajo dignas y equitativas, incluyendo la erradicación del trabajo infantil. También puede incrementar la confianza ciudadana en la gestión gubernamental.
- **Ambientales:** La CPS incentiva la inversión en productos energéticamente eficientes, contribuye a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero y promueve patrones de consumo y producción responsables.

Los beneficios multidimensionales de la CPS (económicos, sociales, ambientales) resaltan su alineación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), posicionándola como una herramienta poderosa para el logro de la Agenda 2030, lo que requiere un diseño de políticas integrado. Los objetivos y resultados de la CPS corresponden y contribuyen directamente a varios ODS (por ejemplo, el ODS 8 para el trabajo decente y el crecimiento económico, el ODS 5 para la igualdad de género, el ODS 12 para el consumo y la producción responsables). Esta alineación intrínseca permite a los gobiernos utilizar estratégicamente las compras públicas no sólo como un ejercicio de cumplimiento, sino

como un instrumento de política activa para alcanzar las metas de desarrollo nacionales e internacionales. Sin embargo, esto exige un marco de políticas coherente que integre estos objetivos multifacéticos, en lugar de tratarlos como metas separadas y potencialmente competitivas.

II. Tensiones y desafíos en la gestión estatal de las compras públicas

A. Dilemas fundamentales

La gestión de las contrataciones públicas en América Latina se ve constantemente interpelada por una serie de dilemas inherentes a la administración estatal:

- **Burocracia vs. Agilidad:** Los procesos de contratación pública suelen ser complejos y burocráticos, lo que se traduce en plazos impredecibles y una falta de homogeneidad en los procedimientos. Esta rigidez contrasta con la necesidad de respuestas ágiles, especialmente en contextos dinámicos o situaciones de emergencia, un aspecto que se hizo evidente durante la pandemia de COVID-19.

- **Control vs. Eficiencia:** Si bien el control y la supervisión son esenciales para garantizar la integridad y la rendición de cuentas, un énfasis excesivo puede generar ineficiencias y aumentar los costos. El desafío radica en encontrar un equilibrio entre una fiscalización rigurosa y la consecución de resultados efectivos.

- **Legalidad vs. Efectividad:** Aunque los marcos legales son cruciales para asegurar la equidad y prevenir la corrupción, una adhesión excesivamente rígida a los procedimientos legales, sin considerar la efectividad práctica, puede obstaculizar el logro de los objetivos de política pública. El objetivo es que la legalidad respalde, en lugar de obstruir, la generación de valor e impacto deseados.

La tensión entre los principios tradicionales de la administración pública (legalidad, control, burocracia) y las demandas modernas de agilidad, eficiencia y efectividad genera una fricción institucional significativa que a menudo impide la contratación estratégica. Los sistemas de contratación pública son frecuentemente descritos como burocráticos, complejos y lentos, mientras que existe una fuerte presión por una mayor agilidad, eficiencia y efectividad general en el gasto público. Los marcos legales y administrativos existentes, a menudo diseñados con un enfoque primordial en el cumplimiento estricto y el control *ex ante* para prevenir la corrupción, crean inadvertidamente rigideces que son opuestas a la velocidad y adaptabilidad requeridas para una contratación estratégica e innovadora. Esto genera un conflicto operativo fundamental. Superar esta fricción requiere más que simples actualizaciones tecnológicas; demanda un cambio cultural y regulatorio dentro de la administración pública. Esto incluye fomentar una mentalidad que equilibre la gestión de riesgos con la innovación, promover la presupuestación basada en el desempeño e

implementar flexibilidad regulatoria y procedimientos simplificados sin comprometer los principios fundamentales de integridad y rendición de cuentas.

B. Obstáculos persistentes en América Latina

A pesar de los avances conceptuales y normativos, la implementación de una contratación pública transformadora en América Latina enfrenta obstáculos persistentes:

- **Concentración de proveedores y sus causas:** El mercado de las compras públicas en América Latina a menudo se caracteriza por una alta concentración de proveedores, donde las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) enfrentan barreras significativas para la entrada. Esto puede atribuirse a factores como los altos costos de transacción para la precalificación y preparación de ofertas, la complejidad de los requisitos y el gran tamaño de los contratos. La falta de organización entre los actores gubernamentales y la no publicación de los procesos de contratación también contribuyen a esta concentración.

- **Pliegos de licitación restrictivos y su impacto en la competencia:** Los documentos de licitación a menudo contienen requisitos excesivos y complejos que afectan desproporcionadamente a las empresas más pequeñas y limitan la competencia. Esto incluye, por ejemplo, la exigencia de altas garantías financieras, la falta de criterios de evaluación claros y un énfasis excesivo en las ofertas económicas, lo que puede desfavorecer a las empresas lideradas por mujeres.

- **Escasa profesionalización y capacidades del personal de compras:** Un desafío significativo es la falta de profesionalización y las capacidades inadecuadas del personal de contrataciones públicas. Esto se traduce en procesos burocráticos e ineficientes, bajos niveles de transparencia y una capacidad limitada para aprovechar la tecnología o adoptar enfoques estratégicos. La escasez de personal y la dependencia de sistemas obsoletos exacerban el problema.

- **Impacto de crisis económicas y desigualdad estructural en los sistemas de compra:** Las crisis económicas y la desigualdad estructural profundizan los desafíos existentes. La pandemia de COVID-19, por ejemplo, provocó una recesión severa y expuso vulnerabilidades en los sistemas de contratación, llevando en ocasiones a recurrir a mecanismos alternativos menos transparentes. Las desigualdades preexistentes, como el acceso limitado a la financiación y las brechas digitales para las empresas lideradas por mujeres, se agudizan durante las crisis.

La interconexión de estos obstáculos crea un "círculo vicioso" donde la falta de profesionalización conduce a pliegos restrictivos, lo que a su vez perpetúa la concentración de proveedores y limita la efectividad de las políticas de inclusión, frenando el desarrollo integral. La documentación revela una "falta de profesionalización" y "escasez de personal" en las contrataciones públicas, lo que a menudo resulta en "pliegos de licitación restrictivos"

y "requisitos excesivos". Estas prácticas restrictivas contribuyen directamente a la "concentración de proveedores" y las "altas barreras de entrada" para las empresas más pequeñas. El personal de compras con recursos insuficientes o capacitación inadecuada puede recurrir a diseños de licitación más sencillos y familiares para gestionar la carga de trabajo o el riesgo percibido. Estos diseños, que favorecen a las empresas grandes y establecidas, perpetúan inadvertidamente la concentración del mercado. Esto genera un ciclo de retroalimentación negativa: una capacidad profesional limitada conduce a procesos menos inclusivos, lo que refuerza el dominio del mercado por parte de unos pocos grandes actores, desfavoreciendo aún más a los proveedores pequeños y diversos y socavando los objetivos de desarrollo más amplios. Romper este ciclo requiere una intervención holística que no solo mandate la inclusión, sino que invierta simultáneamente en el capital humano de las agencias de compras, simplifique los procedimientos administrativos, fomente el compromiso activo con el mercado para identificar y apoyar a proveedores diversos y reevalúe el diseño de los pliegos para garantizar que promuevan genuinamente la competencia y la inclusión.

III. Principios rectores para una contratación pública transformadora

Para que las contrataciones públicas se conviertan en una herramienta de desarrollo inclusivo, es imperativo que se rijan por principios sólidos que orienten su diseño y ejecución.

A. Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia es un pilar fundamental para reducir la corrupción, aumentar la confianza pública y fomentar una competencia justa.

- **La importancia de los datos abiertos y plataformas electrónicas:** Las plataformas de e-procurement centralizan datos y flujos de trabajo, automatizan tareas y proporcionan visibilidad en tiempo real del gasto, mejorando la transparencia y la rendición de cuentas. Los principios de datos abiertos (datos oportunos, accesibles y utilizables) son cruciales para un monitoreo y supervisión efectivos por parte de la sociedad civil y los auditores.

- **Mecanismos de monitoreo y control social:** La participación ciudadana en el monitoreo y control social de los procesos de contratación pública es vital para incrementar la confianza pública y asegurar que los recursos se utilicen de manera justa y eficiente. Ejemplos notables incluyen el "Testigo Social" en México, las "Comisiones de Compra" (Programa Qali Warma) en Perú, las "Comisiones de Veeduría Ciudadana" en República Dominicana y las "Ferias Metropolitanas Inclusivas" en Quito, Ecuador. Estas iniciativas a menudo aprovechan las plataformas de datos abiertos para explorar nuevos diseños institucionales o mejorar el trabajo participativo existente.

Si bien las plataformas digitales mejoran la transparencia al hacer que los datos estén disponibles, la rendición de cuentas y la confianza pública verdaderas requieren la participación activa de la ciudadanía y la usabilidad de los datos, no solo su publicación pasiva. Las plataformas digitales y el e-procurement son reconocidos como elementos clave para la eficiencia, la transparencia y la inclusión. Sin embargo, los objetivos últimos de la transparencia son construir la confianza pública y reducir la corrupción. La mera disponibilidad de datos en línea no se traduce automáticamente en supervisión pública o confianza si los datos no son fácilmente comprensibles, o si los ciudadanos carecen de la capacidad o los mecanismos para analizarlos y actuar sobre ellos de manera efectiva. El progreso "tímido" en la participación ciudadana en las contrataciones públicas en América Latina sugiere una brecha entre la provisión de datos y su utilización efectiva para el control social. Para cerrar esta brecha, los gobiernos deben invertir no solo en la tecnología para la publicación de datos, sino también en iniciativas que mejoren la alfabetización digital, proporcionen herramientas de visualización fáciles de usar (como tableros de control) y establezcan canales formales y accesibles para la retroalimentación y supervisión ciudadana. Esto transforma la transparencia pasiva en una rendición de cuentas activa y participativa.

B. Equidad e inclusión

La contratación pública se utiliza cada vez más para promover la equidad y la inclusión, reconociendo el papel del Estado en la reducción de las desigualdades estructurales.

- **Fomento de la participación de Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) y cooperativas:** Las MIPYMES son la columna vertebral de las economías latinoamericanas, representando más del 99.5% de las empresas y generando el 60% del empleo formal. Las políticas buscan facilitar su integración como proveedores del Estado. Los mecanismos incluyen la reserva de un porcentaje de las adquisiciones para MIPYMES (por ejemplo, El Salvador asigna el 25%, República Dominicana el 15-20%, México tiene una meta del 50%, Brasil reserva compras inferiores a \$43,000, y Guatemala propone el 15%). Las preferencias de precio también son comunes (Brasil, Colombia, Paraguay), y se permite la agrupación de MIPYMES para presentar ofertas conjuntas. En la Provincia de Buenos Aires en el artículo 22 de la Ley 13981 se establece preferencia a la empresa bonaerense.

- **Inclusión de grupos vulnerables (mujeres, personas con discapacidad, economía social):** La contratación pública se utiliza cada vez más para promover la inclusión de grupos vulnerables. Esto incluye empresas lideradas por mujeres (Chile, República Dominicana, Colombia), personas con discapacidad (Chile, Perú), pueblos indígenas (Chile, México), y actores de la economía popular y solidaria (Ecuador, Argentina). Las políticas pueden incluir cuotas específicas para MIPYMES lideradas por

mujeres (República Dominicana 20%) o trato preferencial para actores de la economía social (Ecuador).

El viraje hacia políticas de contratación inclusivas refleja un reconocimiento social más amplio del papel del Estado en la resolución de las desigualdades estructurales. Sin embargo, la implementación efectiva exige superar la inercia administrativa arraigada y los sesgos del mercado que favorecen a los actores grandes y establecidos. Muchos países han promulgado políticas para promover la inclusión de MIPYMES y grupos vulnerables en las contrataciones públicas. A pesar de estas políticas, persisten barreras significativas para estos grupos, como requisitos complejos, altas garantías financieras y acceso limitado a la información. La existencia de políticas progresistas indica una clara voluntad política de utilizar las compras para objetivos sociales. No obstante, la persistencia de obstáculos sugiere que la formulación de políticas a menudo es más sencilla que su puesta en práctica. Esta brecha se debe frecuentemente a prácticas administrativas profundamente arraigadas, a la falta de capacidad específica dentro de las unidades de compras para implementar medidas inclusivas y a estructuras de mercado que naturalmente favorecen a las entidades más grandes. Para que estas políticas se traduzcan en resultados tangibles, los gobiernos deben ir más allá de los meros mandatos legales y proporcionar apoyo práctico y focalizado. Esto incluye la simplificación de los procedimientos administrativos, la oferta de asistencia técnica y capacitación a proveedores diversos, la facilitación del acceso a la financiación y la promoción activa de oportunidades de mercado a través de plataformas dedicadas y actividades de divulgación.

C. Sostenibilidad

La sostenibilidad se integra en la contratación pública a través de un enfoque de ciclo de vida y la valoración de criterios más allá del precio.

- **Integración de criterios ambientales y sociales en todo el ciclo de vida:** La contratación pública sostenible integra criterios ambientales y sociales a lo largo de todo el ciclo de vida de la contratación, desde el diseño hasta la disposición final. Esto abarca aspectos como bajas emisiones de carbono, estándares de derechos humanos, prácticas laborales justas y reportes de impacto en la biodiversidad.

- **El concepto de "Valor por Dinero" más allá del menor precio:** La CPS trasciende el criterio del precio más bajo para considerar el "valor por dinero" total, que abarca los beneficios económicos, sociales y ambientales a lo largo de todo el ciclo de vida del producto. Esto permite recompensar ofertas más sostenibles, incluso si su costo inicial es mayor.

El desafío de integrar criterios de sostenibilidad no es solo técnico (cómo medirlos), sino también cultural, exigiendo un cambio de la mentalidad de minimización de costos a una perspectiva de valor a largo plazo. La CPS exige la integración de criterios ambientales y

sociales en todo el ciclo de vida de la contratación. Este enfoque prioriza explícitamente el "valor por dinero" sobre el "precio más bajo". A pesar de los beneficios evidentes, persiste la "idea errónea de que la contratación pública sostenible conlleva mayores costos", y los aspectos sociales y ambientales a menudo muestran un "menor avance" en comparación con los económicos. Esto sugiere una resistencia cultural arraigada en una mentalidad a corto plazo y centrada en los costos, prevalente en las finanzas públicas tradicionales. Los profesionales de compras, a menudo evaluados por los ahorros inmediatos, pueden dudar en adoptar criterios que parecen aumentar los gastos iniciales, incluso si prometen un mayor valor a largo plazo. Una implementación exitosa de la CPS requiere no solo metodologías robustas para el análisis del costo del ciclo de vida, sino también amplias capacitaciones y campañas de concientización para los funcionarios públicos, a fin de demostrar los beneficios tangibles a largo plazo en las esferas económica, social y ambiental. Este cambio cultural es tan crucial como las herramientas técnicas para integrar la sostenibilidad.

D. Innovación

La contratación pública tiene el potencial de ser un motor de innovación, especialmente a través de la demanda de nuevas soluciones tecnológicas.

- **Impulso a nuevas soluciones y tecnologías a través de la demanda pública:** Las contrataciones públicas pueden actuar como catalizador de la innovación al generar demanda para nuevas soluciones y tecnologías. Esto es particularmente evidente en el ecosistema GovTech, donde los gobiernos se asocian con startups y scaleups para resolver problemas públicos utilizando tecnologías digitales y metodologías innovadoras.

Las iniciativas GovTech, aunque prometedoras para la innovación y la eficiencia, enfrentan barreras significativas relacionadas con la aversión al riesgo inherente al sector público y la complejidad administrativa para las startups ágiles, lo que dificulta su escalabilidad. La contratación pública es un poderoso catalizador para la innovación, especialmente a través de iniciativas GovTech que conectan a los gobiernos con startups. Sin embargo, las startups enfrentan barreras significativas, incluyendo normas regulatorias, complejidad administrativa, altas demandas de tiempo y esfuerzo, y requisitos de solvencia. El sector público también muestra una "aversión al riesgo". La naturaleza ágil y experimental de las startups a menudo choca con la cultura rígida, burocrática y aversa al riesgo de la administración pública (como se discutió en la Sección II.A). El énfasis del sector público en la previsibilidad y el cumplimiento dificulta el compromiso con soluciones innovadoras que pueden implicar una mayor incertidumbre inicial o requerir modelos de contratación flexibles. Para aprovechar plenamente el potencial de GovTech, los gobiernos deben crear activamente "sandboxes" para la experimentación, desarrollar modelos de contratación más flexibles y ágiles y establecer mecanismos claros para gestionar y mitigar los riesgos

percibidos asociados con soluciones innovadoras. Esto también requiere un cambio cultural dentro de las entidades públicas para adoptar la experimentación y aprender de los fracasos.

IV. Oportunidades y mejores prácticas en América Latina

La región de América Latina ofrece un terreno fértil para la implementación de prácticas innovadoras en contratación pública, con diversas experiencias que demuestran el potencial de transformación.

A. Fortalecimiento de la gobernanza democrática y la participación ciudadana

Una gobernanza democrática robusta y la participación ciudadana son esenciales para una contratación pública efectiva e inclusiva.

- **Mecanismos de diálogo y consulta con actores interesados (proveedores, sociedad civil):** El diálogo regular y transparente con proveedores y asociaciones empresariales es fundamental para exponer los objetivos de contratación y asegurar la comprensión del mercado. También es crucial brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública. Este diálogo debe ser continuo y comprometido entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil.

- **Experiencias de participación ciudadana en el monitoreo de compras:** Aunque aún incipiente, existen casos notables de participación ciudadana en las contrataciones públicas en la región. Ejemplos incluyen el programa "Testigo Social" en México, las "Comisiones de Compra" (programa Qali Warma) en Perú, las "Comisiones de Veeduría Ciudadana" en República Dominicana y las "Ferias Metropolitanas Inclusivas" en Quito, Ecuador. Estas iniciativas a menudo aprovechan las plataformas de datos abiertos para explorar nuevos diseños institucionales o mejorar el trabajo participativo existente, lo que a su vez aumenta la confianza ciudadana en la gestión gubernamental.

La participación ciudadana efectiva en las contrataciones públicas no se limita a la supervisión pasiva, sino que se extiende a la cocreación y el codiseño activos, lo que exige madurez institucional y un respaldo político sostenido para trascender las iniciativas aisladas. La participación ciudadana en las contrataciones públicas es "muy tímida" a pesar de la riqueza de innovaciones democráticas en la región. Los factores de éxito para la participación incluyen un fuerte respaldo político, equipos capacitados, roles claros y una gestión efectiva del cambio. La participación puede darse en las etapas de diseño, interacción y monitoreo. La brecha entre el potencial y la realidad "tímida" sugiere que una participación exitosa requiere más que buenas intenciones o proyectos aislados. Demanda una profunda institucionalización de los mecanismos participativos, un compromiso político sostenido de alto nivel y el desarrollo de capacidades tanto en el gobierno como en la sociedad civil para una participación efectiva. Esto transforma a los ciudadanos de meros

observadores en socios activos en la gobernanza. Para escalar estas iniciativas, los gobiernos deben integrar la participación ciudadana en el diseño institucional central de los sistemas de contratación, proporcionar marcos legales sólidos y fomentar una cultura de transparencia y colaboración que incentive la co-creación genuina y los ciclos de retroalimentación continua.

B. Uso estratégico de la tecnología para la transformación digital

La tecnología es un habilitador clave para modernizar las contrataciones públicas y potenciar su impacto.

- **Plataformas de e-procurement para la eficiencia, transparencia y simplificación de trámites:** La transformación digital es crucial para mejorar la eficiencia, la transparencia y la confianza pública en las contrataciones. Las plataformas de e-procurement optimizan las operaciones, automatizan tareas repetitivas (como órdenes de compra y aprobaciones) y proporcionan datos en tiempo real para una mejor toma de decisiones. También simplifican el registro y la calificación de proveedores, fomentando una mayor participación y reduciendo las cargas administrativas.

- **El ecosistema GovTech como catalizador de la innovación en el sector público:** GovTech, el mercado de startups que mejoran los servicios públicos con tecnología, es un terreno fértil para el impacto social. Las contrataciones públicas pueden catalizar este ecosistema al impulsar la demanda de soluciones innovadoras. Brasil, por ejemplo, es considerado un líder en GovTech, con iniciativas para fomentar startups a través de las compras estatales.

- **Ejemplos de transformación digital en la región (e.g., Brasil, Chile):**

- **Brasil:** Ha implementado leyes como la Ley de Gobierno Digital (Ley Nº 14.129/21) y la nueva ley de licitaciones (Ley nº 14.133/21) para facilitar el desarrollo de GovTech y promover el desarrollo nacional sostenible. También utiliza extensos sistemas de contratación electrónica a nivel nacional y subnacional. El Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) está utilizando la Compra Pública de Soluciones Innovadoras (CPSI) para el desarrollo tecnológico.

- **Chile:** Ha actualizado su sistema de contratación pública para incluir nuevos procedimientos como Contratos para la Innovación y Diálogos Competitivos, que entraron en vigor en diciembre de 2023. ChileCompra, su plataforma electrónica, centraliza los procesos de contratación estatal y promueve el acceso para las MIPYMES.

- **República Dominicana:** Utiliza un portal transaccional en línea (SISCOMPRAS) para informar a los agentes de compras públicas sobre los productos y servicios ofrecidos por las MIPYMES.

Aunque la transformación digital ofrece un inmenso potencial, su plena materialización en las contrataciones públicas depende de la resolución de problemas sistémicos subyacentes, como la fragmentación de datos, la dependencia de sistemas heredados y la necesidad de una gestión financiera y de compras verdaderamente integrada. Las plataformas digitales y el e-procurement son elementos clave para la eficiencia, la transparencia y la inclusión. Sin embargo, persisten desafíos como los "sistemas obsoletos", los "flujos de trabajo manuales" y los "datos aislados" en las compras gubernamentales. Los beneficios completos de las herramientas digitales avanzadas, como el análisis de inteligencia artificial o la cadena de bloques para una contratación segura, dependen de un nivel fundamental de digitalización e integración de datos. Sin abordar la fragmentación de datos y la infraestructura heredada, el potencial "inteligente" de la transformación digital permanece limitado, lo que lleva a implementaciones parciales o ineficientes. Una verdadera transformación digital en las contrataciones públicas requiere una estrategia holística que incluya no solo la implementación de nuevas plataformas, sino también la modernización de la infraestructura de TI subyacente, la estandarización de datos (por ejemplo, la adopción del Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas) y la garantía de una integración perfecta entre los sistemas de contratación y los sistemas de gestión financiera más amplios.

Esta es una inversión sistémica a largo plazo que va más allá de simplemente poner los procesos en línea.

C. Articulación con actores del sector privado y la economía social

La colaboración con el sector privado y la economía social es crucial para diversificar la base de proveedores y fomentar el desarrollo local.

- **Políticas de fomento a MIPYMES y cooperativas (cuotas, preferencias de precio, desagregación tecnológica):**

- **Cuotas y Preferencias:** Muchos países reservan un porcentaje de las contrataciones para MIPYMES (por ejemplo, El Salvador asigna el 25%, República Dominicana el 15-20%, México tiene una meta del 50%, Brasil reserva compras inferiores a \$43,000, y Guatemala propone el 15%). Las preferencias de precio también son comunes (Brasil, Colombia, Paraguay).

- **Desagregación Tecnológica:** Ecuador promueve explícitamente el principio de desagregación tecnológica, que consiste en descomponer grandes proyectos en componentes más pequeños para fomentar la participación de la industria y el trabajo nacional. Esto promueve el contenido local y reduce la dependencia de tecnología extranjera.

- **Simplificación de trámites:** Se realizan esfuerzos para simplificar los procesos, reducir las garantías financieras y permitir la presentación de ofertas cooperativas.

- **Casos de éxito de inclusión de proveedores diversos:**

- **Chile:** Cuenta con un sistema robusto (ChileCompra) y directrices para incluir a grupos vulnerables y empresas lideradas por mujeres, con un programa específico para fomentar su participación.

- **República Dominicana:** Implementó un "Modelo Dominicano de Contratación Pública Sostenible e Inclusiva" con enfoque de género, lo que resultó en un aumento significativo de proveedoras registradas. Además, reserva el 20% del presupuesto para MIPYMES lideradas por mujeres.

- **Colombia - "Café Social":** Una iniciativa que promueve la inclusión de pequeños productores de café de grupos vulnerables (pequeños agricultores, indígenas, mujeres cabeza de familia, etc.) en las compras públicas a través de acuerdos marco. Este programa ha generado contratos significativos con proveedores MIPYME.

- **Uruguay:** Dispone de un programa de contratación pública para el desarrollo, que incluye regímenes especiales para MIPYMES y una ley específica para la agricultura familiar que reserva una cuota de mercado para pequeños productores agrícolas.

- **Paraguay:** Su ley de contratación pública fomenta la inclusión de micro y pequeñas empresas.

- **Perú:** Sus regulaciones otorgan preferencia a MIPYMES integradas por personas con discapacidad o consorcios formados íntegramente por este tipo de empresas.

- **México:** Tiene como objetivo que al menos el 50% de los contratos de la administración pública federal se adjudiquen a MIPYMES o empresas socialmente responsables.

D. La experiencia de la provincia de Buenos Aires

La provincia de Buenos Aires ha avanzado en la implementación de un sistema de contrataciones públicas que busca ser transparente, eficiente, sostenible e inclusivo.

- **Tableros de control:** El Organismo Provincial de Contrataciones (OPC) ha creado un tablero público para visibilizar la información de las compras y contrataciones realizadas por los ministerios de la provincia. Esta herramienta facilita la comprensión y recopila un gran volumen de datos del sistema Provincia de Buenos Aires Compra (PBAC) de manera sistematizada y procesada. El acceso a este tablero público se realiza a través del sitio web del OPC.

- **Estrategias de inclusión de PYMES y cooperativas:** El OPC ha impulsado políticas que favorecen la inclusión social, como el Inciso Q, que abre las puertas a cooperativas y talleres protegidos para que participen en el sistema de compras públicas,

fortaleciendo su rol en la sociedad. Se ha logrado ampliar el Registro de Proveedores, reduciendo significativamente los tiempos y trámites para simplificar la participación de proveedores al Estado provincial. La Provincia de Buenos Aires, a través de su Ministerio de Producción, Ciencia e Innovación Tecnológica, desarrolla e incentiva las actividades productivas, fortaleciendo industrias, PyMEs y cooperativas. Se busca facilitar el acceso al financiamiento y fortalecer estrategias de comercialización para mejorar el posicionamiento de bienes y servicios de cooperativas, promoviendo el desarrollo productivo, sustentable e inclusivo a nivel local. Programas como "Cooperativas en Marcha" ofrecen líneas de crédito y capacitaciones para fortalecer la gestión institucional, social y económica de estas entidades. La Dirección General de Compras y Contrataciones del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCABA) también ha implementado el Sistema Buenos Aires Compras (BAC), un sistema electrónico que centraliza los procesos de adquisición y contratación. Este sistema incluye un Registro Informatizado Único y Permanente de Proveedores (RIUPP) para personas físicas y jurídicas, incluyendo cooperativas. La Ley N° 2095/06 de la CABA, por ejemplo, busca estimular la participación de cooperativas, micro y pequeñas empresas y talleres protegidos al permitir la distribución de la cantidad total en diferentes renglones al confeccionar los pliegos.

● **Obstáculos persistentes en la Provincia de Buenos Aires:** A pesar de los avances, persisten obstáculos como la concentración de proveedores, pliegos orientados a grandes empresas y la escasa profesionalización de las áreas de compras, tal como se identificó en el análisis general de ALC. La Provincia de Buenos Aires, aunque ha aumentado los montos para diferentes procedimientos de contratación (Factura Conformada, Procedimiento Abreviado, Compra Directa, Licitación Privada y Pública), aún enfrenta el desafío de asegurar que estos mecanismos se traduzcan en una mayor diversificación real de proveedores y una participación más equitativa.

Conclusiones

Las contrataciones públicas en América Latina y, específicamente, en la Provincia de Buenos Aires, trascienden su función meramente administrativa para consolidarse como una herramienta estratégica de desarrollo inclusivo. Su considerable peso en el PIB y el gasto público les confiere un poder transformador que puede impulsar el bienestar colectivo, el empleo, las economías locales y la ciudadanía. La comprensión de que cada peso gastado por el Estado puede generar un valor que va más allá del bien o servicio adquirido es fundamental para reorientar las políticas públicas.

La región se enfrenta a tensiones inherentes entre la burocracia y la agilidad, el control y la eficiencia, y la legalidad y la efectividad. Estos dilemas, sumados a obstáculos persistentes como la concentración de proveedores, los pliegos restrictivos y la escasa profesionalización

de las áreas de compras, crean un ciclo que limita la diversificación y la inclusión. La falta de profesionalización conduce a diseños de licitación que, si bien pueden simplificar la gestión para el personal de compras, perpetúan la exclusión de actores más pequeños y diversos. Superar esta inercia requiere una inversión sostenida en el capital humano de las agencias de compras y una reevaluación de los procedimientos para fomentar la competencia real.

No obstante, existen oportunidades significativas para una gestión estatal eficaz e inclusiva, cimentadas en principios rectores de transparencia, equidad, sostenibilidad e innovación. La adopción de plataformas de e-procurement y datos abiertos es crucial para la transparencia, pero la verdadera rendición de cuentas exige una participación ciudadana activa y la usabilidad de la información, no solo su publicación pasiva. La Provincia de Buenos Aires, con sus tableros de control y sistemas de registro, ha dado pasos importantes en esta dirección.

La promoción de la equidad e inclusión a través de cuotas, preferencias de precio y la desagregación tecnológica es vital para fomentar la participación de MIPYMES, cooperativas y grupos vulnerables. La experiencia de la Provincia de Buenos Aires con el Inciso Q y programas de fomento a cooperativas, así como casos exitosos en otros países como el "Café Social" en Colombia o las políticas de género en República Dominicana, demuestran que la voluntad política puede traducirse en resultados tangibles. Sin embargo, la brecha entre las políticas y su implementación efectiva sugiere la necesidad de un apoyo práctico y continuo a los proveedores más pequeños para superar las barreras administrativas y financieras.

La integración de criterios de sostenibilidad y la promoción de la innovación a través de la demanda pública (como en el ecosistema GovTech) son esenciales para un desarrollo a largo plazo. Este cambio requiere una transformación cultural que priorice el "valor por dinero" sobre el "menor precio", reconociendo los beneficios económicos, sociales y ambientales a lo largo de todo el ciclo de vida.

En definitiva, las contrataciones públicas deben resignificarse como una política transformadora. Para ello, se requiere un enfoque renovado que combine eficiencia y transparencia con un compromiso inquebrantable con el desarrollo inclusivo. Esto implica no solo reformas normativas y tecnológicas, sino también una profunda reingeniería de la cultura institucional, la profesionalización del personal y una articulación proactiva con todos los actores del ecosistema productivo y social.

Bibliografía

- Participación ciudadana y compras públicas en América ... - Hivos, acceso: julio 24, 2025,
<https://hivos.org/assets/2021/02/Participacion-ciudadana-y-compras-publicas-en-America-Latina-1.pdf>
- Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: marco conceptual, análisis de casos y factores de éxito - ILDA, acceso: julio 24, 2025,
<https://idatosabiertos.org/wp-content/uploads/2020/12/Participacion-ciudadana-y-compras-publicas-en-America-Latina-1.pdf>
- INTEGRACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ..., acceso: julio 24, 2025,
<https://empresasyderechoshumanos.org/wp-content/uploads/2023/01/1.-CONTRATACION-PUBLICA-INTERIOR-VF.pdf>
- Mejora de los mecanismos de contratación pública Compra y contratación pública como herramienta de política industrial - Servicios en Línea, acceso: julio 24, 2025,
<https://servicios.produccion.gob.ec/siipro/downloads/consultorias/22.php>
- Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y desafíos, acceso: julio 24, 2025,
<https://ricg.org/es/publicaciones/compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe-diagnostico-y-desafios/>
- Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe - International Institute for Sustainable Development, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>
- Compras Públicas, acceso: julio 24, 2025,
<https://ricg.org/wp-content/uploads/2020/05/Compras-P%C3%BAblicas-Sostenibles-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-El-Caribe-2020.pdf>
- Impulsar el cambio a través de la contratación pública - The Danish Institute for Human Rights, acceso: julio 24, 2025,
https://www.humanrights.dk/files/media/document/DIHR_Toolkit_Spanish_2020.pdf
- OCDE insta a México a mejorar esquema de contrataciones públicas, acceso: julio 24, 2025,
<https://forbes.com.mx/ocde-insta-a-mexico-a-mejorar-esquema-de-contrataciones-publicas/>
- Avanzando hacia Compras Públicas Estratégicas en América Latina y el Caribe - Organization of American States, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.oas.org/ext/en/democracy/ingp/moduleid/8212/id/532/lang/2/controller/item/action/download>
- Los desafíos de la gestión pública en América Latina: cómo enfrentarlos - doinGlobal, acceso: julio 24, 2025,
<https://doinglobal.com/los-desafios-de-la-gestion-publica-en-america-latina/>
- INSTRUMENTOS E INCENTIVOS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE PYME EN LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES - One Planet network, acceso: julio 24, 2025,
https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/2024-09/Oeko_Incentivos_PYME_EcoAdvance_v06.pdf

Buenas prácticas para la compra pública de computadoras personales y portátiles en América Latina | OECD, acceso: julio 24, 2025,

https://www.oecd.org/es/publications/buenas-practicas-para-la-compra-publica-de-computadoras-personales-y-portatiles-en-america-latina_4c4022ac-es.html

Cooperativas en Marcha | Provincia de Buenos Aires, acceso: julio 24, 2025,

https://www.gba.gob.ar/produccion/cooperativas_en_marcha

Tablero de control - Compras de la Provincia de Buenos Aires - YouTube, acceso: julio 24, 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=2NvT1nnxNLs>

Tablero Público - OPC :: GBA - Provincia de Buenos Aires |, acceso: julio 24, 2025,

<https://opc.gba.gob.ar/noticias/85>

Contrataciones inteligentes para un gasto de calidad en América Latina y el Caribe, acceso: julio 24, 2025,

<https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/contrataciones-inteligentes-gasto-de-calidad-america-latina-caribe/>

Innovación y sostenibilidad para maximizar el Valor por Dinero en las contrataciones públicas - Ministerio de Hacienda, acceso: julio 24, 2025,

https://www.hacienda.go.cr/docs/PresentacionCostaRicaRICG241023FrancoDePa_squale.pdf

Manual para la implementación de Compras Públicas Sostenibles en América Latina y El Caribe - RICG - Red Interamericana de Compras Gubernamentales, acceso: julio 24, 2025,

<https://ricg.org/es/publicaciones/handbook-for-the-implementation-of-sustainable-public-procurement-for-latin-american-and-the-caribbean/>

MEDICIÓN DEL IMPACTO Y AVANCE DE LA COMPRA PÚBLICA SUSTENTABLE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE - Organization of American States, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.oas.org/ext/en/democracy/ingp/moduleid/8212/id/544/lang/2/controller/item/action/download>

Transforming Public Procurement: From Ticking Boxes to Meeting People's Needs, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.worldbank.org/en/news/feature/2025/05/26/transforming-public-procurement-from-ticking-boxes-to-meeting-people-s-needs>

impactos económicos de la innovación en compras públicas - RICG - Red Interamericana de Compras Gubernamentales, acceso: julio 24, 2025,

<https://ricg.org/es/publicaciones/impactos-economicos-de-la-inovacion-en-compras-publicas/>

COMPRAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO - ONU Mujeres, acceso: julio 24, 2025,

https://lac.unwomen.org/sites/default/files/2022-05/ES_BriefComprasPublicasPerspectivaGenero_30MAR2022.pdf

¿Qué son? - Compras Públicas Sostenibles, acceso: julio 24, 2025,

<https://sites.tcu.gov.br/compras-publicas-sustentaveis/espanol/o-que-sao-compras-publicas-sustentaveis-es.html>

INFORME N°01 GRUPO DE TRABAJO: SISTEMA DE COMPRAS Y CONTRATACIONES DEL SECTOR PÚBLICO TEMA - FACPCE, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.facpce.org.ar/wp-content/uploads/2021/05/Compras-y-Contrataciones-en-el-SP-Aspectos-destacados-y-principales-desaf%C3%ADos-1.pdf>

Digital Transformation in Government Procurement for Efficiency & Agility - SOVRA, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.sovra.com/blog/digital-transformation-in-government-procurement-driving-agility-in-uncertain-times/>

EVALUACIÓN DE LA RESPUESTA DE LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA ANTE LOS DESAFÍOS DE LA COVID 19, acceso: julio 24, 2025,
<https://ricg.org/wp-content/uploads/2021/12/Estudio-RICG-Evaluacion-de-respuesta-de-los-sist-de-compra-publica-frente-al-covid.pdf>

Análisis de la gestión de las compras públicas en la economía local y latinoamericana, perspectivas sectoriales. - REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINARIA ARBITRADA YACHASUN, acceso: julio 24, 2025,
<https://editorialibkn.com/index.php/Yachasun/article/download/364/618/1438>

PANORAMA REGIONAL SOBRE AVANCES Y DESAFÍOS HACIA LA ANALÍTICA DE DATOS Y USO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS SISTEMAS NACIONALES DE - Cumbres de las Américas, acceso: julio 24, 2025,
<http://www.summit-americas.org/PanoramaRegionalAnaliticaDatosContratacionPublica.pdf>

Compras públicas en América Latina y el Caribe.
https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/38/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf

Manual de contratación pública electrónica para América Latina - Red Interamericana de Compras Gubernamentales, acceso: julio 24, 2025,
https://ricg.org/wp-content/uploads/legacy_content/biblioteca/archivos/Publicaciones/es/139/DocW130.pdf

Panorama comparado de la Contratación Pública en América Latina, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.obcp.es/opiniones/panorama-comparado-de-la-contratacion-publica-en-america-latina>

GUÍA PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MIPYMES EN LOS PROCESOS DE COMPRA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA, acceso: julio 24, 2025,
https://enlegislacion.com/files/susc/cdj/doct/guia_mipymes_24.pdf

Análisis de las políticas de apoyo a las pymes para enfrentar la pandemia de COVID-19 en América Latina - EU-LAC Foundation, acceso: julio 24, 2025,
https://eulacfoundation.org/system/files/digital_library/2023-07/s2100104_es.pdf

Instrumentos E Incentivos Para Promover La Participación De Pyme En Las Compras Públicas Sostenibles - Una Recopilación De Prácticas | One Planet network, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.oneplanetnetwork.org/knowledge-centre/resources/instrumentos-e-incentivos-para-promover-la-participacion-de-pyme-en-las>

Simplificación de trámites: Una oportunidad para mejorar el clima de negocios para la PyME - IADB Publications, acceso: julio 24, 2025,

<https://publications.iadb.org/es/simplificacion-de-tramites-una-oportunidad-par-mejorar-el-clima-d-e-negocios-para-la-pyme>

Compras Públicas - MICM, acceso: julio 24, 2025,

<https://micm.gob.do/transparencia/images/pdf/publicaciones/libros/boletin/2020/08-agosto/Boletin - Mipymes en las Compras Publicas R2.pdf>

Vista de ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN LA ECONOMÍA LOCAL Y LATINOAMERICANA, PERSPECTIVAS SECTORIALES | REVISTA CIENTÍFICA MULTIDISCIPLINARIA ARBITRADA YACHASUN - ISSN: 2697-3456, acceso: julio 24, 2025,

<https://editorialibkn.com/index.php/Yachasun/article/view/364/619>

¿A qué barreras se enfrentan hoy las pymes en el mercado de las licitaciones públicas internacionales? - Revistas ICE, acceso: julio 24, 2025,

<https://revistasice.com/index.php/BICE/article/download/6719/6664/6861>

Manual de licitaciones públicas - Repositorio CEPAL, acceso: julio 24, 2025,

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf

Evidence - Open Contracting Partnership, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.open-contracting.org/impact/evidence/>

PUBLIC PROCUREMENT - Open Government Partnership, acceso: julio 24, 2025,

https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/01/OGP_BL_PA_PublicProcurement_January2023.pdf

Starting an Open Data Initiative - Open Government Data Toolkit - World Bank, acceso: julio 24, 2025,

<https://opendatatoolkit.worldbank.org/en/data/opendatatoolkit/starting>

E-Procurement: The Definitive Guide - Coupa, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.coupa.com/blog/e-procurement/>

Smart Contracts: Transforming Public Procurement with Transparency and Efficiency, acceso: julio 24, 2025,

<https://quadrantfour.com/perspective/smart-contracts-transforming-public-procurement-with-transparency-and-efficiency>

Advancements in Transparency and Integrity through Blockchain in Public Procurements, acceso: julio 24, 2025,

<https://publiccontractinginstitute.com/advancements-in-transparency-and-integrity-through-blockchain-in-public-procurements/>

El rol de la tecnología para fortalecer la integridad en las políticas públicas y prevenir la corrupción en América Latina, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/el-rol-de-la-tecnologia-para-fortalecer-la-integridad-en-las-politicas-publicas-y-prevenir-la-corrupcion-en-america-latina-a/>

Transparencia Fiscal en América Latina 2022: Informe de Progreso de la Declaración de Punta del Este - OECD, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.oecd.org/tax/transparency/documents/Transparencia-Fiscal-en-America-Latina-2022.pdf>

Participación ciudadana y compras públicas en América ... - Hivos, acceso: julio 24, 2025,

<https://hivos.org/assets/2021/02/casos-de-estudio-Participacion-ciudadana-y-compras-publicas-en-America-Latina-1.pdf>

Transparencia y Probidad Pública - Corte Interamericana de ..., acceso: julio 24, 2025,

<https://www.corteidh.or.cr/tablas/r29420.pdf>

Mipymes - Red Interamericana de Compras Gubernamentales, acceso: julio 24, 2025,

<https://ricg.org/es/temas/mipymes/>

www.oas.org, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.oas.org/ext/en/democracy/ingp/moduleid/8212/id/532/lang/2/controller/item/action/download#:~:text=La%20Ley%20No%20488%2D08.de%20MIPYMES%20dirigidas%20por%20mujeres.>

La diversificación de proveedores en México, acceso: julio 24, 2025,

https://canadainmexico.com/wp-content/uploads/2023/06/Supplier-Diversity-in-Mexico_Final-es.pdf

La Economía Popular y Solidaria como Sujeto Prioritario de la Contratación Pública en Ecuador, acceso: julio 24, 2025,

<http://ciriec.es/valencia2022/wp-content/uploads/COMUN-032.pdf>

ESTRATEGIA NACIONAL DE COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES DEL ECUADOR - Sercop, acceso: julio 24, 2025,

<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/12/Estrategia-Nacional-de-CPS.pdf>

Guía para la Promoción de la Economía Social y Popular en la Contratación Pública de Bienes y Servicios - Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, acceso: julio 24, 2025,

<http://buenosaires.gob.ar/haciendayfinanzas/compras/guia-para-la-promocion-de-la-economia-social-y-popular-en-la-contratacion>

La Economía Popular, Social y Solidaria en Argentina. Una institucionalidad construida entre sedimentos y oleadas, acceso: julio 24, 2025,

<https://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/download/4517/2137/15591>

Mujeres rurales y programas de compras públicas en América Latina y Caribe - FAO Knowledge Repository, acceso: julio 24, 2025,

<https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/fb4f3e6a-52ad-41ea-b956-9511475009c7/content>

Las compras públicas sostenibles deben pasar del "precio" al "valor" | Comunicarse, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.comunicarseweb.com/noticia/las-compras-publicas-sostenibles-deben-pasar-del-precio-al-valor>

LAS COMPRAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN AMÉRICA LATINA - One Planet network, acceso: julio 24, 2025,

https://www.oneplanetnetwork.org/sites/default/files/las_compras_publicas_sostenibles_en_america_latina.pdf

Innovación en CP - RICG - Red Interamericana de Compras Gubernamentales, acceso: julio 24, 2025, <https://ricg.org/es/temas/innovacion/>

ChileCompra presenta avances en innovación en compras públicas en encuentro internacional de Brasilia, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.chilecompra.cl/2025/02/chilecompra-presenta-avances-en-innovacion-en-compras-publicas-en-encuentro-internacional-de-brasil/>

La compra pública como catalizador del ... - Gobierno digital, acceso: julio 24, 2025, https://gobiernodigital.mintic.gov.co/692/articles-238927_recurso_3.pdf

Compra de soluciones innovadoras y pilotos Govtech en Brasil: avances y desafíos de un sistema en maduración - Castro Barros Advogados, acceso: julio 24, 2025,

<https://castrobarros.com.br/artigos/compra-de-soluciones-innovadoras-y-pilotos-govtech-en-brasil-avances-y-desafios-de-un-sistema-en-maduracion/>

Innovación y nuevos proveedores digitales en Ciudades - YouTube, acceso: julio 24, 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=iE457F1BlI8>

Brasil, líder govtech de América Latina, acceso: julio 24, 2025, <https://www.caf.com/es/blog/brasil-lider-govtech-de-america-latina/>

Índice Govtech de ciudades Iberoamericanas 2023 - Sciotea - CAF -Banco de Desarrollo de América Latina, acceso: julio 24, 2025,

<https://sciotea.caf.com/bitstream/handle/123456789/2130/CAF-Govtech.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

brasil - RICG - Red Interamericana de Compras Gubernamentales, acceso: julio 24, 2025, <https://ricg.org/es/miembros/brasil/>

dialnet.unirioja.es, acceso: julio 24, 2025, <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8287006.pdf>

Desagregación Tecnológica | PDF | Inversiones | Ecuador - Scribd, acceso: julio 24, 2025, <https://es.scribd.com/document/647213395/DESAGREGACION-TECNOLOGICA>

¡Nuestro nuevo ítem 'Café Social' ha generado revuelo! Entidades del... - TikTok, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.tiktok.com/@colombiacompraeficiente/video/7332672271225572614>

Café Social - Colombia Compra Eficiente, acceso: julio 24, 2025, https://www.colombiacompra.gov.co/wp-content/uploads/2024/09/cafe_social.pdf

Un reconocimiento a las empresas que le apuestan a la inclusión - ANDI - Noticias, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.andi.com.co/Home/Noticia/17124-un-reconocimiento-a-las-empresas-que-le>

BID Invest apoya a Mercon para fortalecer el sector cafetalero en Latinoamérica, promoviendo la sostenibilidad e inclusión, acceso: julio 24, 2025,

<https://www.idbinvest.org/es/medios-y-prensa/bid-invest-apoya-mercon-para-fortalecer-el-sector-cafetalero-en-latinoamerica-promoviendo>

Compras públicas - Colombia Productiva, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.colombiaproductiva.com/ptp-sectores/ejes/asuntos/compras-publicas>

Ley N° 20.245 - Contratación de bienes y servicios por parte de los Ministerios de Desarrollo Social o ganadería, Agricultura y Pesca con las cooperativas. | FAOLEX, acceso: julio 24, 2025,
<https://www.fao.org/faolex/results/details/es/c/LEX-FAOC225824/>

Compra pública de innovación en América Latina, acceso: julio 24, 2025,
<https://webimages.iadb.org/publications/spanish/document/Compra-p%C3%BAblica-de-innovaci%C3%B3n-en-Am%C3%A9rica-Latina-Recomendaciones-para-su-despliegue-en-Uruguay.pdf>

Organismo Provincial de Contrataciones - Provincia de Buenos Aires |, acceso: julio 24, 2025,
<https://opc.gba.gob.ar/>

Coordinación y lógicas institucionales: marco teórico para el análisis de la coordinación de organizaciones para instrumentar políticas transversales en la Administración Pública Federal en México

Mónica Guadalupe Duarte Martínez

Universidad Nacional Autónoma de México

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La coordinación ha sido considerada la piedra angular del gobierno moderno. Sin embargo, su análisis suele reducirse a un conjunto de mecanismos para alinear esfuerzos, lo cual limita su capacidad explicativa en contextos como el de la Administración Pública Federal (APF) en México. Al respecto, la APF opera con una estructura sectorizada, entendida como forma de coordinación vertical orientada a ordenar y controlar funciones en sectores administrativos, lo cual puede dificultar la coordinación entre organizaciones con mandatos y objetivos diferenciados, especialmente cuando deben instrumentar políticas transversales. La transversalidad representa una forma de coordinación, más horizontal, que busca incorporar enfoques y articular a distintas organizaciones en la atención de problemas que trascienden los límites sectoriales. Esta ponencia presenta el modelo teórico de una investigación doctoral que analiza cómo las organizaciones gubernamentales se coordinan para instrumentar políticas transversales en la APF, en diálogo con los aportes del nuevo institucionalismo, particularmente desde la perspectiva de lógicas institucionales. A partir de una revisión crítica de la literatura, se exponen las distintas acepciones del concepto de coordinación, así como su diferenciación respecto de conceptos como cooperación, colaboración, coherencia, cohesión e integración. Se argumenta que la coordinación no puede entenderse únicamente como un fenómeno funcional, sino como una relación entre organizaciones situada en contextos institucionales específicos. Esta ponencia propone una reflexión teórica sobre la complejidad de la coordinación entre organizaciones más allá de lo funcional, y cuyas posibilidades dependen tanto de los mecanismos empleados como del entorno institucional en el que se despliegan.

Palabras clave

coordinación, transversalidad, sectorización, organizaciones, lógicas institucionales

De actores a autores: planes locales en Ceibal

Nadia Mateo

Ceibal

Victoria Ciliberti

Ceibal

Patricia Goñez

Ceibal

Resumen

Ceibal como política pública tiene como misión ser un centro de innovación para el sistema educativo en Uruguay y llegar a todos los docentes, estudiantes y comunidades educativas. Para ello se despliegan diversas estrategias, entre ellas, los planes Locales se despliegan en todo el territorio nacional buscando un pacto de trabajo entre los actores locales vinculados a la educación y Ceibal.

La Gerencia de Territorio y Sostenibilidad, quien lidera la estrategia junto a las Coordinadoras de las áreas STEM, Red Comunidad de Aprendizaje, Programa Inglés, y Depto e Ciudadanía digital, global y Local, busca contribuir transversalmente a que Ceibal genere programas y proyectos que tengan en cuenta el abordaje territorial, contribuyendo a un mayor y mejor alcance de sus servicios, así como a un mejor impacto en el uso de recursos, teniendo siempre a las personas en el centro.

El Plan Local se destaca en este contexto por su enfoque integral y adaptativo. Al promover estrategias que se ajusten a las necesidades específicas de cada territorio, se maximiza el impacto positivo en las comunidades locales, mejorando la calidad educativa y contribuyendo al desarrollo territorial de manera sostenida y equitativa.

Para el equipo que lideró el cambio, fue un trabajo colaborativo, que se basaba en la convicción de que el territorio debía participar en los objetivos de la política pública, evitando, al decir de Arocena, el divorcio entre planificadores y protagonistas. La dimensión territorial es esencial para entender cómo las políticas públicas pueden ser más efectivas y justas, adaptándose a las realidades locales y promoviendo un desarrollo equilibrado.

La planificación exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales que fue logrado a través de las 120 profesionales desplegadas en el territorio nacional que ofician de Referentes de territorio Ceibal.

Este trabajo presenta un análisis reflexivo de cómo ha sido la implementación, identificando fortalezas, lecciones aprendidas y nuevos desafíos propuestos en el marco de esta nueva estrategia.

Palabras clave

Educación, Innovación, Territorio

Introducción

En este trabajo se presenta la propuesta del Plan Local en el marco de Ceibal y su desarrollo en el territorio uruguayo.

Ceibal como política pública tiene como misión ser un centro de innovación para el sistema de educación en Uruguay y llegar a todos los docentes, estudiantes y comunidades educativas.

Para ello, se desarrollan diversas estrategias que buscan optimizar recursos y capitalizar la experiencia y el saber acumulado de los profesionales que intervienen en el territorio.

Entre las mismas, en estos últimos años ha cobrado especial relevancia el desarrollo de los Planes Locales de los equipos de Ceibal que tienen intervención directa en el territorio, potenciando sus formaciones y conformándose en agentes de cambio que promueven la innovación educativa en la enseñanza.

Capítulo 1 - Presentación del caso o buena práctica seleccionada

El Plan Local fue creado como un dispositivo de gestión institucional para lograr una mayor integralidad y alcance en la cobertura de Ceibal ofreciendo un servicio más participativo, integral y eficiente.

Surge a iniciativa de la Gerencia de Territorio y Sostenibilidad y es liderada por los coordinadores de cinco equipos que pertenecen a programas con intervención directa en todo el territorio nacional y en todos los subsistemas de la educación pública en Uruguay.

La iniciativa propone un cambio en los procesos de implementación de una política pública, contribuyendo de manera eficaz y exitosa a la resolución de problemas específicos y siendo replicable y adaptable a distintos contextos.

La Gerencia de Territorio y Sostenibilidad busca contribuir de manera transversal a que Ceibal, como agencia de innovación al servicio del sistema educativo, genere programas y proyectos que tengan en cuenta el abordaje territorial a lo largo de todo el proceso, contribuyendo a un mayor y mejor alcance de sus servicios, así como a un mejor impacto en el uso de recursos, teniendo siempre a las personas en el centro.

El Plan Local se destaca en este contexto por su enfoque integral y adaptativo. Al promover estrategias que se ajusten a las necesidades específicas de cada región, se maximiza el impacto positivo en las comunidades locales, mejorando la calidad educativa y contribuyendo al desarrollo territorial de manera sostenida y equitativa.

Al decir de Blanca Miedes Ugarte la innovación transformadora siempre es local, así lo que es nuevo en un contexto puede no serlo en el otro, y lo interesante es identificar cuáles son actores y los mecanismos que se mueven para generar estas nuevas 'prácticas y saberes, constituyéndose a nivel local, en laboratorio vivos de innovación y cambio.

Objetivo de la Gerencia de Territorio, que es clave en el desarrollo de esta propuesta: “El Área de Territorio busca contribuir de manera transversal a que Ceibal, como agencia de innovación al servicio del sistema educativo, genere programas y proyectos que tengan en cuenta el abordaje territorial a lo largo de todo el proceso, contribuyendo a un mayor y mejor alcance de nuestros servicios, así como a un mejor impacto en el uso de nuestros recursos, teniendo siempre a las personas en el centro.” <https://ceibal.edu.uy/institucional/ceibal-territorio/>

Es importante señalar que este trabajo está siendo realizado por integrantes del equipo encargado del diseño e implementación de este dispositivo. El objetivo es que el análisis y la sistematización permitan retroalimentar y organizar la implementación y diseño de los Planes Locales.

En este trabajo, se presentará el dispositivo de Plan Local en clave de Buenas Prácticas, ciñéndose a la ficha sugerida por AUCI para su identificación (ver anexo). La organización de los capítulos sigue la lógica de esta guía.

Capítulo 2 - Desarrollo

Objetivos: El objetivo principal del Plan Local es asegurar que todos los docentes en los centros educativos del sistema nacional de educación en Uruguay tengan acceso a los recursos y servicios de Ceibal, mejorando así la calidad educativa y promoviendo un desarrollo territorial equilibrado.

Esto implica una mayor articulación institucional entre actores del sistema educativo en cada localidad, entre áreas dentro Ceibal y entre equipos técnicos

Cabe mencionar que actualmente hay una apuesta institucional que devienen de la Mision y Vision de Ceibal, que consideran fundamental la inclusión de docentes y estudiantes en el diseño y desarrollo de las propuestas de desarrollo e innovación de la educación pública

Misión: Promover la integración de la tecnología al servicio de la educación para mejorar su calidad e impulsar procesos de innovación social, inclusión y crecimiento personal.

Visión: Inspiramos a cada niño y adolescente del Uruguay para que desarrolle al máximo su potencial de aprendizaje, su creatividad y su pensamiento crítico en la era del conocimiento. Construimos de manera conjunta una educación innovadora para el futuro.

Capítulo 3 - Actores Involucrados



Foto: Jornada de cierre de los equipos de territorio Ceibal. Diciembre 2023

El desarrollo territorial es un proceso de construcción de capacidades para el cambio, donde la participación activa de los actores locales es fundamental. Estos actores son:

- **Coordinadores de Programas:** Son los líderes de cinco equipos pertenecientes a Áreas con abordaje territorial (Inglés, La Red. Comunidad de innovación Pedagógica, Ciudadanía digital, STEM y Matemática).

- **Referentes o Mentores:** son profesionales de las áreas de educación y social, que desarrollan los proyectos en territorio.

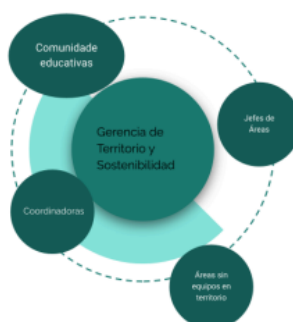
Estos se distribuyen en 19 departamentos y 23 jurisdicciones, siendo un total aproximado de 120 personas de todo el país.

- Por otro lado la **Gerencia de Territorio y Sostenibilidad** quien lidera la propuesta y los jefes de cada Área quienes trabajan de forma articulada para implementarla.

- Otras **áreas sin abordaje territorial** que necesitan de la estrategia de Plan local para llegar a todo el territorio nacional dando respuesta a demandas

- **Docentes y estudiantes** del sistema educativo nacional, quienes son los principales destinatarios de la implementación de las propuestas de Ceibal.

- Otros **actores institucionales** que comparten objetivos y necesitan articular para lograr una mayor integralidad en el desarrollo de programas.



Capítulo 4 - Implementación de Planes locales

El Plan Local se crea en 2023 y se implementa a través de los equipos de territorio conformados por un total de 120 profesionales que se organizan en torno a:

- Reuniones locales mensuales: Para seguimiento y evaluación continua.
- Reuniones con Coordinador/a que orienta al equipo y apoya en el análisis del diagnóstico, y el diseño de los Planes (objetivos, actividades, responsabilidades)
- Instancias de formación virtual (3 al año): Para actualizar y capacitar a los profesionales involucrados en temas de desarrollo, proyectos, abordaje territorial
- Jornadas presenciales de inicio y cierre (una en el interior y otra en Montevideo): Para fortalecer el vínculo y la cohesión del equipo así como evaluar el proceso anual
- Reunión con actores educativos e instituciones pertinentes, definido a nivel local quienes aportar necesidades, metas, estrategias
- Metodológicamente: Este Plan se construye en base al análisis del territorio asignado, de sus demandas, intereses y propuestas, también de los objetivos de cobertura de Ceibal, y de otras instituciones,

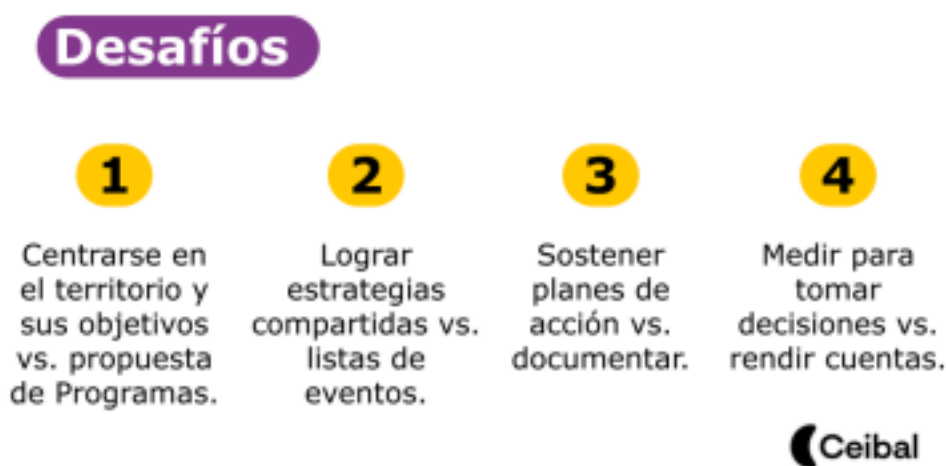
El proceso de trabajo incluye un punto inicial donde se realiza de forma colectiva el Diagnóstico territorial, luego en base al análisis y reuniones iniciales con los actores del territorio, se definen los objetivos específicos y se construyen en base a pertinencia, posibilidades de recursos, y oportunidades de articulación, las actividades a realizar en un año lectivo (Abril-Diciembre).



Para diagnóstico usamos la técnica de Mapa de Actores y FODA.

Este Plan es apoyado desde Ceibal, con información relevante y actualizada a través de un mailing mensual, el aporte de cada programa en información y recursos, un sitio web, que contiene ejemplos de planes locales y las actividades que los diferentes proyectos que los componen realizan en territorio, además de instancias de encuentro y formación a los profesionales en temas de desarrollo local, diseño de proyectos, entre otros.

Tomando el capítulo realizado por Costamagna y Larrea, podemos identificar que al igual que el Enfoque pedagógico originado en el contexto del programa ConectaDEL, esta forma de intervención en el territorio, se centra en la formación y el aprendizaje como motores de cambio en el territorio, se aleja de la formación tradicional y promueve la praxis, donde la teoría y la práctica se retroalimentan en un proceso continuo de reflexión-acción. Siguiendo en la misma línea, resalta la importancia de la cogeneración de conocimiento, reconociendo el valor de los saberes locales y la experiencia.



Capítulo 5 - Criterios de selección de esta Buena Práctica

Solución a problemas específicos: El Plan Local aborda la necesidad de una cobertura educativa más integral y equitativa en Uruguay.

Implementa un enfoque adaptativo que mejora los procesos educativos mediante la utilización de recursos optimizados y estrategias territoriales. Capitaliza los saberes diversos de los actores involucrados.

Reconocimiento y valoración: Permite generar una estrategia local donde se vean reflejadas las respuestas de Ceibal a las necesidades locales, articulando objetivos diversos de los lugares donde se llevan a cabo.

Innovación: Introduce nuevas formas de coordinación y monitoreo que permiten una mayor eficiencia en la intervención territorial. Permite gestionar el conocimiento y los datos de forma colectiva y no arraigada en las áreas específicas. Toma contacto directo con el territorio y esto viabiliza la misión de Ceibal de llegar a toda la comunidad educativa.

Involucra prácticas participativas que generan formación en la práctica , para los profesionales y hace visible los logros.

Evaluabilidad: Se pueden evaluar sus resultados mediante el seguimiento de los objetivos y actividades establecidas. Genera un mayor involucramiento de las áreas al acercar datos de territorio , de participación, e involucramiento, de demandas específicas.

Actividades plan local	Al menos 3 - al menos 69
Visitas/Encuentros de trabajo en centros educativos urbanos con proyectos de acompañamiento CEIBAL	Al menos 80% con una visita
Visitas presenciales a centros educativos rurales con proyectos de acompañamiento CEIBAL	Al menos 80%
Actividades conjuntas, planificadas e implementadas por referentes/mentores o colaboradores de 2 o más programas (no incluidas en el Plan Local) en centros educativos rurales y/o urbanos	Al menos 2 actividad planificada en forma conjunta con uno o más programas de CEIBAL por integrante de equipo local
Cobertura de proyectos de abordaje a nivel nacional por subsistema	Linea de base

Replicabilidad: Su estructura y metodología pueden adaptarse a otros contextos nacionales e internacionales en diversos tipos de organizaciones.

Documentación y sistematización: Se generan registros que permiten ser sistematizados y socializados en las reuniones mensuales de todo Ceibal, en encuentros con los profesionales y en reuniones con actores institucionales educativos.

Implementación: Incluye una metodología participativa.

Resultados: Mejoras en la calidad educativa y una mayor equidad en la distribución de recursos. Alcance al territorio y profundización en los centros educativos (cantidad de programas, docentes y estudiantes participantes)

Lecciones aprendidas: Se comparte resultados y se promueve a nivel de Ceibal la importancia de la coordinación local y el apoyo continuo para el éxito del plan.



Capítulo 6 - Una mirada desde la Economía Humana

Podemos también asumir, y reflexionar sobre los componentes que hacen a Ceibal y al Plan Local en sí mismo, como una estrategia que integra en cierta medida la perspectiva de la Economía Humana, específicamente con aspectos que hacen a la Innovación Social.

La Economía Humana, se centra en una visión de la economía que prioriza el bienestar integral de las personas y el entorno, poniendo a los seres humanos y su desarrollo en el centro de la actividad económica. Entendemos que tanto Ceibal como el Plan Local ponen en el centro tanto a educadores como educandos, apuntando ante todo a la innovación en educación desde una perspectiva sostenible.

La Economía Humana busca una relación armónica entre los recursos, el trabajo, el desarrollo social y la sostenibilidad, promoviendo una economía que no solo responda a la rentabilidad, sino que también fortalezca los vínculos comunitarios y mejore la calidad de vida. Esto implica valorar aspectos como la inclusión, la solidaridad y el compromiso social, promoviendo prácticas éticas en sectores como la producción, el consumo y la distribución de recursos.

A partir del análisis de este dispositivo como Buena Práctica, podremos identificar claramente cómo estos componentes de la Economía Humana se visualizan transversalmente en su implementación.

Capítulo 7 - ¿Cómo definimos el territorio?

El territorio es una construcción histórica y social que implica un sistema complejo en el que un grupo social se apropia del espacio natural, generando relaciones dinámicas que abarcan aspectos productivos, sociales, políticos e institucionales. Esta apropiación se traduce en una cultura envolvente que integra códigos y valores, así como un sentido de

adscripción y pertenencia. En última instancia, este sentido de territorialidad sustenta la acción colectiva y la posibilidad de desarrollar un proyecto común que refleje las aspiraciones y necesidades de la comunidad.

Al decir de Arocena un territorio con determinados límites es, entonces, sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros y cuando conforma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Dicho de otro modo, una sociedad local es un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados.

Para el equipo que lideró el cambio, fue un trabajo colaborativo, que se basaba en la convicción de que el territorio debía participar en los objetivos de la política pública, no sólo recibir, sino proponer, usar, modificar, en base a sus necesidades en temas de educación y tecnología.

Identificarnos como agentes de cambio nos posiciona en un lugar de poder tomar decisiones frente a formas no visibles de intervención, o formas individuales, afectando a los procesos de cambio de forma integral, generando estrategias significativas, colectivas, y perdurables que se van insertando en los procesos de la organización.

Siguiendo con el capítulo anteriormente mencionado de Costamagna y Larrea, el rol del facilitador que se promueve desarrollar en cada uno de los integrantes del Equipo de Territorio de Ceibal, es esencial para impulsar el desarrollo territorial a través de la creación de espacios de diálogo, la construcción de visiones compartidas y la gestión de conflictos que pueden dar en los ámbitos educativos en los que participan.

Como agentes de cambio, parte de la acción de cambio, incluye el modificar las narrativas sobre lo posibles, lo histórico, lo natural, y genera una nueva narrativa colectiva, que diga cómo llevar adelante el cambio, el objetivo propuesto, el rol de todos en el proceso, la gobernanza de ese cambio.

La dimensión territorial en las políticas públicas se refiere a cómo los diferentes espacios geográficos afectan el diseño, implementación y evaluación de estas políticas.

Por un lado, las características específicas de una región (como su economía, cultura, demografía y medio ambiente) influyen en las necesidades y prioridades de la población; y por lo tanto la flexibilidad con que los Planes son elaborados permite integrar esta singularidad geográfica, cultura, social

En segundo lugar el que sea realizado por actores locales, quienes tienen un mayor entendimiento de los problemas, es fundamental ya que permite la distribución de los recursos y la creación de propuestas de forma más efectiva. La inclusión de la comunidad en el proceso de formulación de políticas puede llevar a soluciones más adecuadas y sostenibles, ya que permite recoger opiniones y experiencias locales.

Las políticas deben reconocer que los problemas a menudo trascienden las fronteras territoriales y es por eso que se fomenta la creación colectiva, el intercambio de experiencia, la participación en distintos contextos, de forma de capitalizar cada una de las acciones planificadas.

En resumen, la dimensión territorial es esencial para entender cómo las políticas públicas pueden ser más efectivas y justas, adaptándose a las realidades locales y promoviendo un desarrollo equilibrado.

Dice Arocena: “Una de las más importantes debilidades de la planificación global y centralizada fue el divorcio entre planificadores y protagonistas. Los fracasos de todos los esfuerzos por planificar desde el centro del sistema se debieron a los permanentes desfases entre los planes y la porfiada realidad local o regional. La planificación exige un conocimiento de las distintas realidades que difícilmente se encuentra en oficinas técnicas centrales”.

Capítulo 8 - Por qué la consideramos una Buena Práctica

Para analizar los Planes Locales de Territorio de Ceibal en clave de Buenas Prácticas, podemos estructurar un enfoque que se base en los principios rectores para la sistematización. Estos principios permiten visualizar y sistematizar el compromiso con el desarrollo sostenible y la inclusión social.

Sostenibilidad de la propuesta a mediano y largo plazo: El objetivo de los planes locales, en base a las necesidades de los territorios, es dejar capacidades instaladas en clave de educación, tecnología e innovación. En este sentido, cada año se generan propuestas y actividades que apuntan a la dinamización del territorio, logrando en definitiva que el propio sistema (los centros educativos), vayan incorporando diferentes insumos, conceptos, tecnologías y estrategias para la integración de las tecnologías en el aula y los diferentes proyectos en los que se involucran. ¿Cómo podemos dar seguimiento a este impacto? Con indicadores de proceso, que ya presentamos en capítulos anteriores y con indicadores de postulaciones de los docentes de esos territorios en diferentes iniciativas más centralizadas de Ceibal: Cursos, Talleres, Proyectos, Concursos, Premios, Fondos Concursables

Sostenibilidad económica, social y ambiental: En sí mismo Ceibal es una agencia que apunta a la sostenibilidad especialmente social y económica, y con los años ha ido incorporando la dimensión ambiental como tamiz que potencia y cuida las diferentes acciones que implementa. En la medida que los planes locales apuntan a la integralidad, y a la mirada con foco en las necesidades de territorio, la sostenibilidad permea de alguna manera todo lo que se propone: desde la sinergia de acciones (con un abordaje colectivo integral), logrando mayor profundidad desde un abordaje artesanal y territorial en lo social y lo económico, pero también siguiendo con la línea de la sostenibilidad.

Inclusión: Si bien Ceibal es una política universalista, la mirada territorial ha permitido hacer foco en la equidad y el acceso en clave más local. Por ejemplo, en el caso del Plan Local de Montevideo Centro, se identificó junto con diferentes actores del territorio, que el nivel de rotura de dispositivos era bastante mayor, así como también el envío de estos a reparación, y por ende también su uso y cuidado. En este contexto, el equipo local de Montevideo Centro diseñó y puso en juego una serie de estrategias con docentes para ampliar el uso y cuidado de los dispositivos con perspectiva de buenas prácticas.

El ODS 4, es el más integrado dentro de Ceibal y en particular en el marco de los Planes Locales.

Elementos innovadores en las intervenciones: En la medida que Ceibal es una agencia de innovación al servicio de la educación, tanto la organización en su conjunto como los equipos locales que lideran los diferentes planes locales, tienen en su eje apuntalar y “tironear” a la educación y al territorio hacia la innovación. Cuando Ceibal propone la innovación, la define de la siguiente manera: “La innovación pedagógica consiste en encontrar nuevas formas de superar obstáculos conocidos o escenarios futuros complejos. (...) La innovación pedagógica puede ser metodológica, tecnológica o una combinación de ambas, siempre que se implementen cambios que resuelvan dificultades, para lograr mejores aprendizajes. Como efecto inmediato, apunta a la superación en las prácticas: encontrar mejores maneras de hacer lo que ya hacemos e imaginar nuevos escenarios posibles.” (www.nodo.edu.uy).

El desafío de los equipos locales ha sido repensar esa innovación en clave de cada territorio, y cómo acompañar a los/as docentes y los/as centros educativos en ese proceso.

Adaptabilidad a nuevos desafíos: El foco de los Planes Locales está puesto en la integración de tecnologías para la educación, así como también en fortalecer la innovación educativa en el territorio. En este sentido, tiene un fuerte componente de adaptabilidad, desde una perspectiva territorial, que ante todo parte de un diagnóstico de cada territorio,

Involucramiento de actores locales: El diseño y ejecución de los planes locales tiene una alta participación de los distintos actores de los diferentes subsistemas de cada territorio. Se construyen alianzas, se generan acuerdos y se ponen en juego diferentes estrategias que son diseñadas y validadas con los actores del territorio (ver capítulo Implementación). Ejemplo: Directoras de Centros de Tecnología de DGEIP, Inspecciones, directores y docentes de los diferentes subsistemas. De todas maneras es de destacar que son pocos los planes locales que han integrado otras organizaciones no asociadas a la educación formal, en este sentido se podría ampliar aún más la participación.

Colaboración multisectorial: La construcción de esta estrategia de abordaje, tiene un fuerte foco en la conformación del equipo local de Ceibal, y apuntando a la integración de

actores territoriales, especialmente asociados al sistema educativo formal. Desde la conformación de estos actores, se construye una mirada común, objetivos y actividades.

Es de destacar, que quizás el desafío mayor es ¿cómo lograr integrar más a otros actores comunitarios?, alcanzando una mirada más amplia, y acuerdos más sólidos que permitan enriquecer el diseño y la ejecución.

Comunicación del proceso y Rendición de cuentas: Se lleva adelante un seguimiento y evaluación de proceso especialmente desde Ceibal, y de los involucrados dentro del equipo del Plan Local, pero se visualiza que aún esto está muy centrado en la organización de Ceibal. En este sentido, se detecta la necesidad de integrar otras herramientas de evaluación y sistematización que permitan integrar y evaluar con otros los procesos de Planes Locales.

Replicabilidad y Transferibilidad: Entendemos que el lograr que desde una organización, fuertemente centralizada y fraccionada internamente, se logre implementar esta estrategia de abordaje territorial, que pone en el centro cada territorio, para desde ahí pensar la intervención Ceibal, ha sido un logro muy significativo para la organización. Esta perspectiva de abordaje territorial en una organización de gestión pública centralizada, es una buena práctica que puede ser integrada y replicada en otras oficinas públicas centralizadas.

Alcance Global con Enfoque Local - Adaptación a necesidades locales: En la medida que parte de la construcción de un diagnóstico del territorio, se apunta a atender las necesidades y demandas de ese territorio en un contexto global y Ceibal que implica un movimiento en la educación hacia la innovación educativa y pedagógica y de fuerte impulso hacia la integración de tecnologías en educación. De esta manera, esta práctica logra el equilibrio entre lo local y el contexto global de forma armoniosa.

Capítulo 8 - Recomendaciones

Luego del análisis realizado, identificamos algunas recomendaciones plausibles de ser integradas de cara a la implementación de este dispositivo en 2025.

- Definir territorios y equipos a cargo: es fundamental orientar en cual es el territorio asignado (depto, ciudad, ruralidad, etc) y esclarecer la población objetivo estudiantes y docentes de qué subsistemas educativos)
- Por otro lado trabajar en el fortalecimiento del equipo para consolidar la confianza, generar experiencias y prácticas compartidas, capitalizar saberes.
- Tener un equipo coordinador que oriente y apoye en la organización y la coordinación con actores locales así como generar formación continua en temas de diseño de proyectos y metodología de abordaje territorial

- Sistematizar datos y compartir con equipos para nutrir y orientar en la definición de objetivos y análisis del territorio
- Utilizar un sistema de Registro ágil y adecuado a los tiempos de los Referentes y mentores de forma de ser incluida esta propuesta en articulación con sus tareas objetivos de área.
- Validar con Jefes y Gerentes la estrategia de abordaje territorial para ser socializada e integrada a los resultados de la organización.
- Destinar recursos para la implementación en todo el territorio nacional.
- Generar una estrategia de comunicación pertinente a los distintos públicos y territorios.
- Profundizar en la profesionalización del proceso de los planes locales logrando una mirada estratégica que integre en mejor medida indicadores de seguimiento e impacto.
- La integración de nuevos actores de territorios en los diferentes territorios, entendemos que aún es un punto a seguir fortaleciendo y profundizando con el equipo Ceibal. La inclusión de nuevas estrategias y metodologías participativas puede ayudar a identificar en mayor medida estos actores y miradas del territorios (ejemplo: Mapa de la Riqueza).

Capítulo 9 - Conclusiones

El modelo que se está implementando de Planes Locales nos está demostrando ser una iniciativa transformadora en la forma de trabajo de los distintos actores en los proyectos de Ceibal en territorio generando múltiples capas de interrelación y trabajo colaborativo. A su vez, es una manera eficaz en la búsqueda de una cobertura más extensa a los docentes para potenciar el desarrollo de sus prácticas acercando múltiples recursos para lograr una cobertura más integral y equitativa en todo el país.

Este modelo ha permitido optimizar los recursos humanos y materiales y capitalizar los saberes de todos los profesionales que están involucrados, promoviendo la innovación educativa.

Además la metodología que estamos implementando nos ha permitido tanto a los actores enfocados en la gestión como a los integrantes de los equipos que lo llevan adelante directamente en territorio, distintos niveles de evaluación continua y precisa de los resultados que se van obteniendo a lo largo del año, lo que ha generado una comunicación a la interna de Ceibal que permite dar una mejor respuesta a las demandas específicas de cada territorio.

Al poner en el centro a los docentes y estudiantes, este modelo fortalece los vínculos con los integrantes de los equipos de territorio no solo a nivel de los centros educativos sino

también su progresiva incorporación a la comunidad en espacios culturales, ferias, muestras locales, etc.

Las lecciones aprendidas en estos dos años de implementación nos muestran la importancia de la coordinación de las intervenciones en cada localidad, el desarrollo profesional, la validación del saber local y la sinergia entre los distintos equipos a cargo de la gestión, en Ceibal. Aún restan algunos desafíos y recomendaciones a integrar que permitirán la profundización en esta mirada territorial. Sin dudas el trabajo presentado nos orienta en próximos pasos a seguir, y su integración en 2025.

Anexo - Sistematización de Buenas Prácticas AUCI

 auci ASOCIACIÓN URUGUAYA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL		SISTEMATIZACIÓN DE BUENAS PRÁCTICAS	
INSTITUCIÓN:		ÁREA TEMÁTICA:	
Ceibal			
Persona de contacto (nombre, dirección de mail, teléfono)			
Nombre de la práctica:			
Planes Locales			
Otras instituciones nacionales participantes (sector público, privado, sociedad civil, etc.)			
Centros educativos y subsistemas educativos, y otros actores de los territorios.			
Justificación de la propuesta			
¿Cómo surgió esta experiencia/capacidad? La experiencia surge primero de una necesidad de la organización Ceibal de profundizar una mirada más integral de Ceibal en territorio. Las diferentes propuestas de abordaje de Ceibal, cuentan con referentes territoriales que acompañan a los centros educativos, sin embargo, la mirada que venían teniendo cada uno de ellos/as era bastante específica, singular e individual. Desde la implementación de los Planes Locales como estrategias, se busca, lograr tener una mirada en común sobre el territorio, entre los diferentes referentes territoriales de los programas, pasando de ser referentes en forma individual, a el equipo de x territorio. A la vez, desde esta mirada en común se identifican necesidades y focos del territorio (con énfasis en los educativo), y desde allí se construyen objetivos y actividades a implementar en función de esos objetivos y en alianza con los actores del territorio. ¿Por qué entiende que es una buena práctica? (en base a criterios para selección de buenas prácticas para el caso uruguayo) Solución a Problemas Específicos: Desde la mirada de cada Plan Local, de un diagnóstico del territorio se apunta al abordaje de problemas específicos asociado a lo educativo en ese territorio con la especificada de los Local vinculado al sistema educativo nacional Transformación de Procesos e Instituciones: Ha sido una transformación en 2 sentidos: - Para Ceibal, pasar de la mirada centro educativo/docente desde la especificidad de cada programa, a una mirada territorial común con perspectiva de abordaje Ceibal - Para el territorio, implica mirar más allá del centro educativo en el que se desempeña cada Programa/Área. Reconocimiento y Valoración: - Desde Ceibal y desde los Subsistemas, varias prácticas en el marco de la propuesta			

de Plan Local han sido reconocidas en diversos eventos, espacios de compartir.

- A la vez se desataca la pertinencia de las propuestas y el ajuste de propuestas generales de los programas, al territorio y a las necesidades de actores locales

Innovación:

- A nivel de los profesionales. es una estrategia de trabajo conjunta que permite articular las intervenciones y saberes
- A nivel de Ceibal, tener un abordaje de territorio que aspira a la integralidad, permite brindar un servicio más pertinente y oportuno

Evaluabilidad:

- Por ahora el foco de la evaluación de la implementación de lo Planes Locales ha estado más centrado en el proceso de diseño, implementación y de los equipos, así cómo también en las actividades puntuales que se han desarrollado. Entendemos que esta podría ser una recomendación a integrar, logrando una profundidad mayor en la evaluación de esta práctica y sus resultados.

Replicabilidad:

- Entendemos que podría ser una inspiración para varias organizaciones, poder llevar adelante una estrategia que integre en mayor medida el territorio, y aborde desde allí las necesidades y focos de abordaje.

¿Qué situación buscaba cambiar de su institución o de un proceso?

En definitiva, se buscó dar vuelta la propuesta, pasar de una mirada centralista desde cada Programa/área de las necesidades de docentes y centros educativos, a una mirada creada colectivamente y con foco en las necesidades del territorio.

¿Cómo se ha implementado la experiencia (especificar etapas, recursos, herramientas e instrumentos para su operación, metodologías y si existe sistematización)? Ver descripción detallada en Capítulo Implementación.	
Arreglos de coordinación (áreas o unidades involucradas)	
¿Qué áreas de la o las instituciones/es que han participado en la experiencia y cómo? Cada territorio (definido en base a 23 jurisdicciones), construye su experiencia y su prácticas, desde la mirada colectiva que integra a diferentes referentes territoriales de diferentes programas de Ceibal: Ciudadanía Digital, Ceibal en Inglés, La Red, Matemáticas y STEM, en articulación con diferentes actores de los subsistemas en cada territorio (Dirección General de Educación Inicial y Primaria, Dirección General de Educación Técnico Profesional, Dirección General de Educación Secundaria y Consejo de Formación en Educación), así como también en base a lo que se vaya identificando y diseñando se integran otros actores asociados (especialmente familias, referentes territoriales, o referentes de educación no formal, pero también podrían ser otros actores comunitarios)	
Objetivos (general y específicos) y componentes	
Aplicación	

Bibliografía consultada

Arocena, J. (1998). *Propuesta metodológica para el estudio de procesos de desarrollo local*. CLAEH

CLAEH “*Guía para las acciones de la Economía Humana hoy*” en Campus Claeh.

Costamagna, P., & Larrea, M. (2015). El enfoque pedagógico y la investigación acción para el desarrollo territorial. En P. Costamagna & S. Pérez Rozzi (Comp.), *Enfoque, estrategias e información para el Desarrollo Territorial* (pp. 46-71). CLAEH.

Michel Azcueta G. (2015) “Es hora del Mapa de la Riqueza” Escuela Mayor de Gestión Municipal

Miedes Ugarte (2021) “*Transformar Nuestro Mundo*” Huelva, CLAEH, Universidad de Huelva.

<https://www.riehlatioamerica.org/index.php/publicacion-periodica-construyendo-economia-humana/>

Portal Ceibal: www.ceibal.edu.uy

Desafíos y tensiones en la gestión educativa de los centros de formación inicial de maestros en el marco de la transformación educativa 2020-2024

María del Rosario Bué Palavecino

Administración Nacional de Educación Pública- Uruguay

Consejo de Formación en Educación

Resumen

Las reformas educativas y las transformaciones curriculares a nivel de los sistemas educativos forman parte de las agendas de los países a nivel local, regional e internacional. En Uruguay el problema radica en la gestión y articulación entre los niveles responsables de asegurar la formación de docentes y estudiantes con inclusión y equidad. Este tema está en el centro del debate nacional en una compleja trama de relaciones y luchas por el poder político.

El objetivo general es comprender el proceso de gestión educativa en los institutos de formación inicial magisterial y la articulación con el nivel macro de la política educativa.

Los objetivos específicos: identificar los desafíos y tensiones en los procesos de apropiación de la transformación curricular desde la voz de los actores.

Se llevó a cabo una investigación de carácter exploratorio, descriptivo y analítico. El universo de estudio es la formación docente y la formación magisterial como unidad de análisis. Constituye un estudio de casos múltiples de carácter mixto con enfoque cualitativo. El corpus empírico: entrevistas semiestructuradas, análisis documental y grupos de discusión.

Se concluye que las trayectorias profesionales y laborales de los docentes en contexto como elementos claves en la gestión. La falta de participación colectiva y las diferencias ideológicas estarían obturando el diálogo y los consensos entre los actores. La autonomía como elemento clave para las instituciones y la articulación de la política educativa.

Palabras clave

Gestión educativa, Políticas educativas, Transformación Curricular, Formación docente

En el presente estudio la gestión de las políticas públicas y los cambios en la gobernanza del sistema educativo, así como las transformaciones curriculares en la formación inicial magisterial uruguaya en el último quinquenio (2020-2024), se analizan según tres escalas de análisis.

A nivel de la macro política educativa, el estado uruguayo es el garante de la educación de todos y todas para una educación democrática e inclusiva, asumiendo los compromisos a nivel local y global, así como las articulaciones necesarias para que ocurra.

En este sentido, los agentes que piensan y diseñan la política (técnicos, economistas, gestores administrativos y académicos), deben pensar en esas articulaciones para el cumplimiento de las metas y líneas estratégicas con los otros niveles de gestión educativa. El nivel de la meso política incluye en este caso el Consejo de Formación en educación (CFE), con cierta autonomía de acción para pensar sus líneas estratégicas en lo relativo a la formación de docentes y el nivel de la micropolítica integra los institutos de formación de maestros, profesores, educadores sociales y maestros técnicos (33 en todo el país).

A estos efectos el estudio trabaja un eje de políticas educativas recientes y los debates contemporáneos respecto de las articulaciones entre el nivel central de la política y los niveles de concreción en los escenarios locales donde se concretan. Un segundo eje refiere a la gestión educativa que permea todas las dimensiones y las culturas institucionales. Un tercer eje estudia las representaciones sociales que los sujetos actuantes desarrollan sobre los cambios en educación y particularmente sobre la transformación curricular por la que transitan.

Esta temática se inscribe en un escenario de controversias y debates sobre la reconfiguración de la relación del Estado con los actores de la sociedad civil y la participación de todos los involucrados en la gestión de la formación inicial de maestros, que ha tenido un incipiente despertar desde la segunda mitad del siglo XX.

La década de los años 90, en particular, trajo aparejada una reforma educativa denominada “*Reforma Rama*” de carácter estructural sobre todo para la formación de profesores, que tensionan y desafían aun en el presente a los sujetos en la implementación de los modelos actuales de gestión.

Con más de cuatro décadas de la reforma se encuentra en la agenda pública y en el centro del debate la concreción de la denominada “*Transformación educativa*” que se implementó en el quinquenio 2020-2024 en toda la Administración Nacional de Educación Pública y que guarda puntos en común con la referida anteriormente.

El abordaje sobre las características más relevantes de las reformas educativas, permiten comprender las conceptualizaciones de los sujetos sobre los cambios en la formación de maestros, la concepción de enseñanza y aprendizaje, los posicionamientos ético-políticos, enfoques paradigmáticos y la implementación en el devenir de la sociedad desde la

temporalidad definida. El paradigma crítico y el enfoque competencial parecería conformar a algunos, pero no a otros que se alinean con definir como “neoliberales” las reformas y según un modelo de desarrollo económico global.

En este contexto las políticas educativas planteadas a partir del 2020 surgen con la promulgación de la Ley No 19.889 denominada “Ley de Urgente Consideración”, la cual propuso cambios en la gobernanza del sistema y del currículo a nivel general con la implementación de una transformación curricular integral que incluye también a la formación de maestros.

Pensando en el problema, se centra en los desafíos y tensiones que surgen en la implementación de los cambios curriculares desde las representaciones de los agentes involucrados en la gestión de las políticas educativas desde el gobierno de la educación de la ANEP¹ y desde los Institutos de formación de docentes (IFD). La pregunta que orienta el estudio refiere a ¿cómo se configura el proceso de articulación de la gestión educativa de los institutos de formación inicial magisterial, teniendo en cuenta las autoridades políticas, directivos, docentes y estudiantes en el marco de las políticas educativas actuantes en el período 2020-2024 en Uruguay?

i. A partir de la definición del problema, el objetivo general apunta a comprender la configuración del proceso de gestión curricular en los centros de formación, teniendo en cuenta las representaciones sociales y las formas de apropiación de la transformación curricular en los equipos directivos, docentes, estudiantes y autoridades políticas actuantes en Uruguay en el período 2020-2024. Para alcanzar una mayor profundización en la concreción del objetivo general se formulan cuatro objetivos específicos que refieren a: comprender de qué manera se articula la política educativa nacional desde el nivel macro con los institutos de formación inicial de docentes con atención a las prácticas de gestión

ii. estudiar las articulaciones en los procesos de gestión en los institutos de formación para la apropiación del currículo en el marco de la política educativa de la Transformación Curricular Integral

iii. analizar las representaciones y significados que le atribuyen directivos, docentes y estudiantes a la gestión del currículo en el instituto de formación

iv. reconocer los desafíos y las tensiones a partir de los sentidos que le atribuyen a los cambios en la gestión de los centros.

En relación con las formas de abordaje del problema como anteriormente se mencionó, se pensó en tres niveles de análisis, macro, meso y micro. En el primero, la Política Educativa y la norma que habilita a su desarrollo que involucra la definición de líneas y planificación

¹ ANEP, Administración Nacional de Educación Pública es un ente autónomo que no depende del Poder ejecutivo, por tanto, no se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Educación. Se encarga de administrar los niveles Inicial y Primaria, Medio, Educación Técnica y Formación Docente para todos sus subsistemas.

de acciones por parte de las autoridades de la educación. En el segundo (nivel meso), se analizan las voces de los agentes intervinientes con roles diferentes como asesores, mentores y formadores en la concreción de la implementación de la política educativa. En el tercero, (nivel micro) las voces de los agentes intervinientes en la implementación en cuatro casos de institutos de formación inicial de maestros donde se movilizan diferentes tipos de acciones en la gestión para la enseñanza y los aprendizajes en contexto, así como proyectos de investigación y extensión

Para la concreción de los objetivos en el marco de la de la Política Educativa adquiere relevancia la articulación entre los elementos del currículo como el Marco de Referencia Nacional (MRN) y el Plan de desarrollo 2020-2024, guías para los docentes, resoluciones administrativas y los discursos, que según Johnson (2013) son influenciados por las ideologías en distintos contextos y escenarios. Esta articulación se relaciona con la puesta en marcha a nivel territorial local de las prácticas de implementación del currículo por los agentes en el contexto institucional. Ambos procesos se vinculan dado que las formas en que se interpreta y adquiere sentido la transformación del currículo, incide en distintos niveles de apropiación. Esta última en cuanto a los procesos de implementación puede ser asumida por los agentes desde una posición desafiante activa y de tensión o autónoma de puesta en debate sobre las formas de participar y gestionar las políticas educativas.

Según Menken & García (2010) la interpretación que se haga de la política educativa será el nivel de apropiación que se logre en mayor o menor medida.

En este caso las acciones de quienes formulan los contenidos de la transformación curricular y quienes deben ejecutarlos, habilitan a múltiples interpretaciones sobre la gestión del currículo y la participación necesaria de los sujetos involucrados desde posicionamientos políticos, paradigmáticos y pedagógicos.

Del mismo modo, las representaciones sociales sobre el fenómeno juegan un papel fundamental para la apropiación. El concepto de representación proviene de la Teoría de las Representaciones sociales de Moscovici (1961). Es definida como un acto de pensamiento por el cual el sujeto se relaciona con un objeto que luego se sustituye por un símbolo y de esa manera queda en la mente. Mediante el proceso de representación los sujetos interpretan la realidad, la construyen y la transforman. De ahí que la representación se asocia a los procesos lingüísticos y a prácticas sociales de un grupo o cultura. Uno de los aspectos sustanciales de la teoría es que las representaciones están en la sociedad, la cultura y las subjetividades, conformando formas de pensar y actuar.

Desde esta perspectiva existe un especial interés en el estudio de objetos educativos, como el currículo y los procesos involucrados. No constituyen solo productos mentales, sino que son construcciones simbólicas que se crean y recrean en las interacciones sociales, dándole sentido a la realidad social.

Suasnabar (2018) esgrime las razones principales que advierten los sujetos, la homogeneidad y verticalidad de las acciones estatales y las diferencias entre los que piensan las transformaciones “arriba-abajo”, en este caso desde la ANEP- CFE y quienes las ejecutan en los territorios “afuera-adentro” que son los Institutos de formación docente (IFD). Si bien no es nuevo ese enfoque, se transforma en un nudo problemático sobre todo en los sistemas jerárquicos y burocráticos donde el poder se ejerce en este sentido y dirección.

El mayor desafío es la forma de articulación y las sinergias entre el nivel de decisión de los políticos y el de los técnicos. En la actual coyuntura los agentes se encuentran en una encrucijada importante en este sentido sobre qué concepciones y sentidos le atribuyen a la participación y la valoración sobre las formas que adquiere en el diseño de la política educativa.

En la misma línea Viera (2014) pone sobre la mesa la discusión de cómo las políticas se juegan en los territorios y no en las leyes, normativas o planes de estudio. Estos planteos refieren a las formas de implementación de las políticas educativas y a la modificación de las culturas institucionales, así como también a generar consensos a través del diálogo entre los niveles de decisión e implementación. Un elemento que se agrega al debate es la forma de articulación de la política educativa entre los niveles macro (autoridades políticas) meso (sujetos articuladores) y micro (Institutos de formación).

La convocatoria a la participación de los docentes en el diseño de la política educativa está en el centro del debate público con reclamos de alcance en la toma de decisiones finales. En forma cíclica vuelve conceptualmente en cada cambio curricular la idea del docente como elemento clave en la concreción e implementación de la política en los territorios y las voces sobre la escasa participación en el diseño. Si bien en la actual coyuntura se solicitaron insumos por parte de los cuerpos docentes para la elaboración de los programas, la adhesión fue dispar según las instituciones de formación en las regiones del país y en cada unidad curricular.

Las resistencias y tensiones son manifiestas y evidentes con el gremio docente en general, los sindicatos, las asambleas técnico docentes y otros actores de la sociedad que si bien son del sistema público no pertenecen a la formación en educación. Si bien existe una línea de diálogo, los consensos no se terminan de concretar totalmente.

Ahora bien, nos planteamos ¿cuáles serían los elementos articuladores presentes en la gestión del proceso de concreción de la política de formación de maestros? Algunos elementos desde las voces obtenidas de las entrevistas semiestructuradas a cuatro autoridades políticas de la gestión en el período, dan cuenta de una concepción de la política “arriba-abajo” centrada, por un lado, en los documentos oficiales, a saber: hoja de ruta, el MCN, Marco Curricular de la formación de grado de los educadores 2023, Planes y programas 2023, disposiciones generales, resoluciones administrativas y organizacionales,

Plan de Formación con enfoque competencial para directivos y docentes de los institutos por región geográfica y Marco de referencia sobre evaluación diagnóstica. La creación de un modelo de mentoría para los docentes en sus centros a nivel regional con el asesoramiento de expertos extranjeros y nacionales, constituye otro elemento articulador en el nivel meso de la política de formación según estos testimonios.

De los entrevistados seis directivos de los institutos que ofician como casos de estudio, expresan como elementos articuladores los documentos oficiales, las trayectorias de los equipos docentes y el liderazgo, que pueden ejercer tanto los directivos como los mentores en sus institutos. Si bien existe coincidencia con las expresiones de los cuatro mentores entrevistados, los desafíos profesionales y las tensiones con los equipos docentes, así como la apropiación del rol y la formación con enfoque competencial en simultáneo parecerían haber dificultado el primer año el camino en algunas instituciones. No obstante, consideran que existe un proceso de apropiación que se concreta de distinto modo en cada institución y docente, donde el liderazgo del directivo es la clave para lograr colaboración y menos resistencia a los cambios.

Como categoría emergente surge en los entrevistados el liderazgo del directivo y su evolución de transformacional a distribuido (Murillo, 2006). Resulta interesante este autor que refiere al directivo como inspirador y generador de equipos en colaboración para alcanzar la mejora de las instituciones y lograr justicia social. Los entrevistados hacen énfasis en el trabajo colaborativo desde la gestión curricular con los estudiantes como centro y el director ejerciendo el liderazgo.

Los grupos de discusión con docentes dan cuenta de preocupaciones y resistencia a los cambios por asuntos laborales de permanencia en los cargos e instituciones y desconfianza sobre las posibilidades de concretar a largo plazo el enfoque competencial, la nueva estructura curricular y la organización que requiere el trabajo con metodologías activas, talleres, es decir, un cambio en la cultura institucional.

La historia de la formación docente con su génesis en el siglo XIX y sus fines, con un mandato de formación normalista que integrara a todos los ciudadanos, producto de las olas inmigratorias, reaparece de distintas maneras en la cultura institucional y material manteniendo una marcada endogamia e isomorfismo.

Según Garduño, J. M. G.; Honorato, R. F. S. (2024), las políticas curriculares isomórficas miméticas integran la inclusión del currículum transversal y la educación inclusiva, mientras que las isomórficas híbridas incluyen la convivencia escolar, los proyectos institucionales educativos y la gestión escolar. En esta línea, el isomorfismo organizacional en la gestión escolar se manifiesta cuando las organizaciones y sus productos son similares entre sí, caracterizando la formación de un campo como, por ejemplo, la profesionalización. En el caso de las instituciones de formación docente la historia fundacional juega un papel

clave y se replica con otro elemento como es la formación de maestros para la enseñanza en la escuela primaria. Esta cuestión sería un obstáculo para la concreción de una cultura de carácter universitaria con sus pilares enseñanza, investigación, extensión como se promueve.

Los resultados obtenidos se relacionan con persistencia de desafíos y tensiones en la articulación de las políticas educativas resultan una evidencia. La resistencia de los actores a los cambios sin participación colectiva, la cuestión del trabajo docente y la desconfianza para alcanzar los objetivos son elementos relevantes para los sujetos.

Las trayectorias profesionales y laborales de los docentes junto a las características del contexto, parecen elementos claves en la gestión de los centros de formación. La alternancia de los gobiernos, las diferencias ideológicas, la endogamia del sistema educativo y el isomorfismo estarían obturando el diálogo y los consensos para la concreción de los objetivos de la política educativa a largo plazo. La autonomía de los institutos parecería ser además un elemento relevante y clave para lograr la articulación de la política a nivel micro para una formación docente más democratizadora e inclusiva.

Bibliografía

Braslavsky, C., y Cosse, G. (1997). *Las actuales reformas educativas en América Latina: cuatro actores, tres lógicas y ocho tensiones*. PREAL/Santiago- Editorial. Diálogo Interamericano.

Garduño, J. M. G., y Honorato, R. F. de S. (2024). No todas las políticas son iguales: isomorfismo, hibridación y endogenismo en las políticas curriculares en América Latina. *Educación: Teoría y Práctica*, 34 (68), e 50[2024].

<https://doi.org/10.18675/1981-8106.v34.n.68.s18636>

Jodelet D. (1986). La representación social: fenómenos, concepto y teoría. En Moscovici, S. (comp). *Psicología Social II. Pensamiento y vida social. Psicología social y problemas sociales*. Editorial Paidós.

Murillo Torrecilla, F. Javier (2006). Una Dirección Escolar para el cambio: del liderazgo Transformacional al Liderazgo Distribuido. *REICE. Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. 2006, 4(4), 11-24 [fecha de consulta 31 de julio de 2025]. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55140403>

Rivas, A. (2024). Los procesos de reforma curricular no deben ser ni de un día para otro ni pensados como un proceso estático. *La diaria educación*. Recuperado de: <https://ladiaria.com.uy/educacion/articulo/2024/6/axel-rivas-los-procesos-de-reforma-curricular-no-deben-ser-ni-de-un-dia-para-el-otro-ni-pensados-como-un-proceso-estatico/>

Suasnábar, C.; Rovelli, L.; Di Piero, E, coordinadores (2018). *Análisis de política educativa: Teorías, enfoques y tendencias recientes en la Argentina*. La Plata: Edulp. Libros de cátedra. Sociales. En Memoria Académica. Recuperado de: <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.672/pm.672.pdf>

Tenti Fanfani, E. (2007). *La condición docente: análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*.-1ª ed.- Argentina. Editorial. Siglo XX

Viera, P. (2014) La Formación docente en Uruguay: entre tradiciones e innovaciones. *Revista Professare*, ISSN 2238-9172, Caçador, v.3, n.1, p. 98-111, 2014.

Diseñar para el éxito: modelo institucional para cursos autoasistidos en la formación docente

Gimena Rodríguez

Departamento Innovación y Estudios, Ceibal

Andrés De Armas

Departamento Innovación y Estudios, Ceibal

Julia Pérez

Departamento Innovación y Estudios, Ceibal

Resumen

Ceibal es una agencia estatal uruguaya que, desde el 2007, promueve la integración de tecnologías digitales en la educación. Para ello, provee a todos los estudiantes que ingresan al sistema educativo público un dispositivo portátil gratuito con conexión a internet y acceso a diversas plataformas y programas educativos. Asimismo, ha implementado un sistema de formación para apoyar a los docentes en el desarrollo de competencias y conocimientos en educación y tecnología.

En un contexto regional con presupuestos nacionales acotados, la implementación de cursos masivos autoasistidos ha permitido formar a miles de docentes y estudiantes de formación docente de todo el país de manera gratuita.

Esta ponencia presenta el modelo institucional desarrollado para la producción de cursos virtuales autoasistidos orientados a la formación docente. Dicho modelo garantiza propuestas formativas accesibles, escalables y de calidad, a partir de la sistematización sostenida del trabajo interdisciplinario.

Se define con claridad el recorrido que realiza cada curso, desde su planificación hasta su publicación en la plataforma. El proceso incluye etapas de diseño instruccional, validación pedagógica, edición y producción multimedial, revisión de estilo y consistencia, y aplicación de criterios de accesibilidad web, integrando así aportes de diversos equipos técnicos. Esta estructura permite mantener coherencia metodológica y mejorar la experiencia de quienes participan.

Además de que Ceibal ha fortalecido la calidad y el alcance de su oferta formativa, ha logrado proyectar su modelo a otras instituciones públicas. Ejemplo de esto es que, instituciones como el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), hayan utilizado el ecosistema Ceibal para promover sus propias políticas de formación docente.

Este modelo es un caso de éxito que puede ser estudiado para evaluar su implementación en otros países de la región, considerando requerimientos como la escalabilidad, la calidad y la pertinencia en clave local.

Palabras clave

Política educativa, formación docente, educación virtual, calidad educativa, alcance masivo y gratuito

1. Introducción

Desde su creación en 2007, Ceibal se consolidó como el centro nacional de tecnología digital para la innovación educativa en Uruguay, en estrecha articulación con las políticas educativas nacionales. Su objetivo ha sido garantizar la integración de tecnologías en el sistema educativo como herramienta para mejorar los aprendizajes, fomentar la inclusión y acompañar el desarrollo personal de estudiantes y docentes. En un país con poco más de 3,4 millones de habitantes, donde el 86 % de la matrícula de educación primaria y media es pública (INEEd, 2023), Ceibal ha democratizado el acceso a herramientas digitales y constituye un modelo de política pública con fuerte impacto social. Sus acciones comprenden la entrega uno a uno de dispositivos a todos los estudiantes de 6 a 15 años, la conectividad universal en los centros educativos, el desarrollo de plataformas digitales, la formación docente y la producción de contenidos educativos.

Así, la experiencia uruguaya se volvió un referente regional en materia de innovación educativa, mostrando cómo la articulación entre políticas estatales y capacidades técnicas puede responder a desafíos complejos como la inclusión digital y la expansión de oportunidades de aprendizaje a nivel nacional.

Específicamente, entendiendo a los docentes como actores fundamentales a la hora de integrar los recursos digitales para potenciar los aprendizajes (Ceibal, UNICEF 2022), el rol de Ceibal no se limitó a la distribución de infraestructura tecnológica, sino que también implicó el diseño de estrategias sostenibles de formación profesional docente. Así, desarrolló programas masivos de actualización que integran datos, ciencias del comportamiento y recursos multimediales, buscando equilibrar cantidad y calidad en la oferta educativa.

En este marco, la formación docente en Uruguay enfrenta desde hace años el desafío de combinar alcance masivo, calidad pedagógica y sustentabilidad. Los docentes, que superan las 60.000 personas en todo el país según el último censo realizado por la ANEP (2019), demandan instancias de actualización permanente en un contexto de rápidos cambios sociales, tecnológicos y curriculares. En este escenario, los cursos virtuales en general y los autoasistidos en particular se consolidaron como una estrategia clave de política pública, ya que permiten ampliar la cobertura sin los altos costos que suponen los formatos tutorados y/o presenciales, al tiempo que sostienen criterios de accesibilidad y calidad educativa. A diferencia de otras modalidades, los cursos masivos y gratuitos posibilitan llegar de manera simultánea a miles de docentes, favoreciendo la equidad territorial en un país donde la distribución geográfica de centros educativos es diversa y desigual.

La orientación hacia este tipo de formación también responde a un perfil docente que exige actualización constante y diversidad de modalidades. En palabras de Fiorella Haim, presidenta de Ceibal, “la capacitación debe evolucionar continuamente; no hay un momento en que digas ‘ya lo sé todo’; por eso ofrecemos una variedad de cursos, webinars y

cursos autoasistidos que responden a diferentes necesidades” (Fierro, 2024, p. 23). Esta visión estratégica refuerza la idea de que, en contextos dinámicos y digitalizados, la formación docente no puede ser estática ni excluyente. Con los cursos autoasistidos, Ceibal apuesta a un modelo de formación continua e inclusiva, alineado con una perspectiva de equidad educativa y democratización del conocimiento.

A continuación, la presente ponencia busca compartir la experiencia de Ceibal en el desarrollo y la implementación de cursos autoasistidos desde el año 2022. Para ello, se aborda un marco conceptual, con foco en la democratización del conocimiento, la innovación en políticas públicas, la formación docente y los cursos autoasistidos. Seguidamente, se presenta la situación de la formación docente uruguaya y el rol de la tecnología educativa como política pública. En tercer lugar, se describe el modelo institucional de Ceibal para el desarrollo de estos cursos, para luego hacer foco en su impacto y limitaciones y cerrar con las conclusiones y proyecciones a futuro.

2. Marco conceptual: educación, tecnología y formación docente

Desde la perspectiva de las ciencias sociales, la educación debe ser entendida como un derecho humano fundamental y, a la vez, como un bien público que habilita el ejercicio de otros derechos sociales, políticos y culturales (UNESCO, 2015a). Bajo este enfoque, las políticas de formación docente promovidas por Ceibal trascienden la dimensión técnica de la digitalización para situarse en el plano de la justicia social: los cursos autoasistidos no solo transmiten contenidos disciplinares, sino que garantizan el acceso masivo, gratuito y en todo el territorio, lo que los convierte en un dispositivo democratizador del conocimiento.

En este sentido, Castells (2009) plantea que el acceso a la información y la participación en redes de conocimiento constituyen factores determinantes de inclusión o exclusión social en la era digital. La experiencia de Ceibal confirma esta tesis: al diseñar plataformas educativas abiertas y escalables, se generan condiciones para que el colectivo docente participe de estas redes, fortaleciendo la ciudadanía educativa digital y reduciendo las brechas entre quienes acceden y quienes quedan fuera.

La integración de tecnologías digitales en la formación docente, por tanto, ya no puede considerarse un complemento, sino un componente estructural de la política educativa orientada a la equidad. Como sostienen Lugo y Loiácono (2020), el derecho a la educación en la actualidad implica también garantizar el acceso a las tecnologías y su apropiación pedagógica, de modo que la democratización del acceso digital se convierta en condición para el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Finalmente, esta mirada obliga a pensar los cursos masivos no solo como instancias de capacitación, sino como innovaciones en política pública. Ceibal logra articular recursos tecnológicos con estrategias pedagógicas adaptadas a la diversidad docente, mostrando que

la educación digital puede ser simultáneamente una política de inclusión, una estrategia de democratización del conocimiento y una vía para consolidar el derecho a la educación en el siglo XXI.

En este sentido, existe una amplia literatura desde la teoría educativa que se encarga de analizar diferentes modelos o propuestas formativas que recurren al uso de TIC para tener un alcance amplio y apropiado en función del público objetivo.

Autores como Coll (2013) plantean que los escenarios en los que nos encontramos actualmente se caracterizan por una multiplicidad de agentes educativos, una demanda cada vez mayor de una personalización creciente en la formación que reciben los sujetos, así como una necesidad de fortalecer competencias transversales que permitan el aprendizaje a lo largo de toda la vida y para todas las personas. Según el autor, se trata de una nueva “ecología de aprendizaje” en donde “(...) el acceso generalizado a las TIC, de su ubicuidad, y de las facilidades que ofrecen para crear comunidades de interés, de práctica o de relación en la red (...)” (Coll, 2013, p. 33) llevan a pensar que recurrir a entornos virtuales de aprendizaje particularmente en formatos autoasistidos y masivos supone llevar a cabo propuestas que sean de interés para grandes públicos, pero que a la vez dialoguen con sus contextos previos, promoviendo una mayor autonomía y autorregulación.

Por su parte, autores como Area Moreira (2020) analizan los principales modelos pedagógicos que se han utilizado al momento de ofrecer propuestas formativas (cursos) a distancia, considerando diferentes criterios, recursos, entre otros elementos. De forma resumida, el autor destaca como enfoques más frecuentes los denominados egocéntricos, basados en la presentación y transmisión de conocimientos, caracterizados principalmente por disponibilizar en entornos virtuales recursos en diferentes formatos asequibles a los estudiantes, una pedagogía en masa, igual para todos, y, por otra parte, un modelo que denomina paidocéntrico, basado en principios constructivistas que favorecen el aprendizaje por parte de los estudiantes a través de la experimentación y la acción (Moreira, 2020).

De estas propuestas estructurantes, el autor se inclina por el diseño de cursos virtuales desde un enfoque constructivista, orientado a la participación activa y la colaboración: “el diseño instruccional de un curso virtual debe favorecer la participación, la colaboración y el trabajo autónomo de los estudiantes, evitando el predominio exclusivo de actividades transmisivas” (Moreira, 2020, p 53). Esto implica una planificación pedagógica que incorpore recursos hipermediales, secuencias adaptadas y actividades que promuevan la construcción conjunta del conocimiento.

Desde una mirada más propia de la sociología (vinculada al uso de TIC) Castells (2006) recuerda que las redes digitales generadas a través de las TIC no solamente deben ser entendidas en su condición de medios capaces de distribuir información, sino que son más potentes que un simple medio en tanto pueden contribuir a generar nuevas formas de

producción del conocimiento. (Castells, 2006). Esto es particularmente interesante en el campo de la educación y la formación docente, en la medida que esta potencialidad se traduce en la posibilidad de construir comunidades de práctica donde la colaboración y el intercambio entre docentes trasciende las barreras temporales y físicas, y fortalecen el desarrollo profesional continuo.

Específicamente, los cursos autoasistidos en la formación docente deben analizarse a la luz de cinco conceptos centrales que orientan tanto las políticas educativas como la innovación tecnológica. La equidad refiere a la posibilidad de que todos los docentes, sin importar su localización geográfica o condiciones socioeconómicas, accedan a las mismas oportunidades formativas. El acceso se vincula no solo con la disponibilidad de dispositivos y conectividad, sino también con la usabilidad de las plataformas y la pertinencia cultural de los contenidos. La calidad supone diseñar experiencias pedagógicas con estándares metodológicos, criterios de accesibilidad y evaluación significativa que garanticen aprendizajes relevantes. La escalabilidad aparece como condición necesaria en contextos de presupuestos limitados, al permitir que miles de docentes participen simultáneamente sin afectar la coherencia del modelo. Finalmente, la sustentabilidad implica pensar estos procesos en el tiempo, asegurando que los recursos humanos, tecnológicos y financieros puedan sostenerse y adaptarse a las transformaciones sociales y educativas del futuro. En conjunto, estos conceptos funcionan como ejes orientadores de la política pública uruguaya y permiten proyectar el modelo hacia otros países de la región.

Desde esta perspectiva, el siguiente apartado se orienta a contextualizar el lugar que ocupa la formación docente en Uruguay, atendiendo a las brechas y políticas recientes, y a comprender cómo la tecnología educativa se ha configurado como una herramienta estructural de política pública.

3. La formación docente en Uruguay y el rol de la tecnología educativa como política pública

Uruguay ha enfrentado desafíos históricos en torno al fortalecimiento de la formación docente. Según el Informe sobre el Estado de la Educación en Uruguay 2021-2022 (INEEd, 2021), persisten brechas significativas tanto en calidad como en equidad educativa: se observan diferencias territoriales en el acceso a formación continua, desigualdades en desempeño docente y la necesidad de fortalecer el bienestar profesional del docente en términos salariales y formativos. Estas disparidades sugieren que, pese a los avances estructurales, la formación docente aún carece de la integración sistémica necesaria para sostener una mejora equitativa en todo el país (INEEd, 2023).

Desde una perspectiva institucional, el Consejo de Formación en Educación (CFE) cumple un rol central en la articulación de políticas de formación docente, coordinando

tanto la formación inicial como la continua (Mancebo, 2019). La consolidación del CFE, en el marco de la Ley de Educación del año 2008, busca superar la fragmentación previa y generar un sistema integrado que permita articular formación de grado, especialización y actualización pedagógica a lo largo del trayecto profesional docente (Mancebo, 2019).

En este contexto, la tecnología educativa ha emergido como una herramienta clave para fortalecer tanto la cobertura como la calidad de la formación docente. El informe del Banco Mundial sobre Ceibal (Brief, 2021) destaca la iniciativa como un modelo de transformación digital con visión educativa nacional: no se limitó a distribuir dispositivos, sino que impulsó una política pública integral que abarca infraestructura, plataformas de aprendizaje y formación docente, promoviendo equidad pedagógica y democratización del conocimiento.

Además, Uruguay ha logrado avances notables en materia de acceso a Internet, posicionándose como uno de los países latinoamericanos más igualitarios en esta dimensión, con brechas más estrechas entre zonas urbanas y rurales (CEPAL, 2015). Esto ha sido posible, en parte, gracias a la expansión de la infraestructura digital (como la fibra óptica y el LTE), así como al despliegue masivo de dispositivos en entornos educativos (CEPAL, 2015). En ese sentido, la tecnología educativa funciona como una política estructurante: ofrece condiciones para reducir diferencias de acceso, fortalecer territorios con menor cobertura y apoyar la formación docente continua desde una perspectiva inclusiva y sustentable.

Los conceptos de equidad, acceso, calidad, escalabilidad y sustentabilidad previamente mencionados operan como ejes conceptuales en la política pública educativa que impulsa Ceibal. La equidad se expresa en su origen: desde 2007, Ceibal entregó dispositivos y conectividad a cada estudiante y docente del sistema educativo público, buscando reducir las desigualdades digitales y construir una sociedad de la información inclusiva (Rivera-Vargas & Cobo, 2018). El acceso, por su parte, no solo refiere a la disponibilidad de tecnología, sino también a la creación de contenidos y entornos educativos relevantes y accesibles; en este sentido, Ceibal desarrolló plataformas como CREA, Biblioteca País y herramientas multimedia con altos niveles de uso y satisfacción. La calidad se sostiene mediante formación docente continua y estrategias pedagógicas sólidas. La escalabilidad queda demostrada en el alcance nacional del programa: con casi 3 millones de dispositivos entregados y cobertura completa de Internet en los centros educativos, Ceibal alcanzó a toda la población escolar pública uruguaya.

Finalmente, la sustentabilidad se evidencia en su diseño institucional y capacidad de adaptación: Ceibal ha construido una estructura autónoma ágil, con coordinación interinstitucional y una memoria institucional que sustenta mejoras continuas en política, tecnología y pedagogía (Rivera-Vargas & Cobo, 2018; Ceibal, 2024).

Desde 2022, Ceibal comenzó a desarrollar cursos masivos autoasistidos que se sumaron a su oferta de cursos virtuales tutorados. Esta modalidad formativa responde a la necesidad

de actualizar profesionalmente al cuerpo docente de manera simultánea y sin requerir presencialidad (Fierro, 2024). Los cursos autoasistidos permiten alcanzar en tiempo real a cientos o miles de docentes, combinando escalabilidad, autonomía y sostenibilidad presupuestaria. Además, al eliminar la necesidad de acompañamiento presencial o tutorizado, se reducen costos logísticos y se amplía la cobertura en todo el país, favoreciendo especialmente áreas rurales y centros con menor acceso a recursos.

De este modo, en 2023, Ceibal desarrolló 17 nuevos cursos masivos autoasistidos en su plataforma EDUx, mientras que en 2024 realizó 21 nuevos cursos masivos autoasistidos en esta misma plataforma, dirigidos a docentes y estudiantes de formación docente de todo el país, lo que evidencia un creciente enfoque en formatos flexibles y accesibles (Ceibal, 2024). A su vez, la tasa de aprobación global de los cursos autoasistidos en EDUx en 2024 fue de 46,39%. (Pérez, Coca, Silva, 2025), evidenciando un promedio de aprobación superior al señalado por la literatura, que alcanza entre 15 y 20%.

A continuación, se describe específicamente el modelo institucional implementado para el diseño de los cursos autoasistidos.

4. El modelo institucional de Ceibal para cursos autoasistidos

Descripción detallada del proceso (planificación, diseño instruccional, validación pedagógica, producción multimedia, revisión, accesibilidad).



El modelo institucional de Ceibal para la producción de cursos autoasistidos se organiza en un proceso estandarizado de trabajo, cuyo objetivo es asegurar coherencia metodológica y calidad pedagógica en todas las propuestas. Este proceso comienza con la planificación inicial, revisión y validación de contenidos, etapa en la cual se define el propósito formativo

del curso, su público objetivo, la duración estimada y los criterios de evaluación respondiendo a un objetivo claro y medible.

La segunda etapa corresponde a la planificación en documento de los contenidos, en la que se estructura el recorrido pedagógico del curso: se formulan objetivos de aprendizaje, se seleccionan metodologías activas y se definen actividades evaluativas coherentes y relevantes. Aquí interviene el equipo tecnopedagógico de Ceibal, que garantiza que los contenidos respondan a estándares de accesibilidad, claridad didáctica y estimación de carga horaria realista.

Posteriormente, los materiales atraviesan una instancia de validación pedagógica, en la que especialistas en diseño instruccional revisan la pertinencia disciplinar y el alineamiento con los marcos curriculares nacionales. Esta etapa es crucial para asegurar que la propuesta no solo sea técnicamente viable, sino también legítima y pertinente para el sistema educativo.

A continuación, el curso ingresa a la etapa de antiplagio y corrección de estilo, que vela por la calidad del lenguaje, y la coherencia comunicacional, para luego ingresar a la etapa de maquetación en plataforma EDUx y posteriormente a la etapa de producción multimedia, donde se generan y editan recursos como videos, infografías, audios, presentaciones dinámicas y actividades interactivas. El trabajo del Laboratorio de Medios de Ceibal aporta valor agregado al formato autoasistido, al transformar contenidos teóricos en experiencias visuales y auditivas más atractivas y accesibles.

Finalmente, antes de la publicación, se aplica un control de accesibilidad web, que garantiza que los materiales puedan ser utilizados por personas con distintos niveles de alfabetización digital y con apoyos específicos en caso de discapacidad, en cumplimiento con los estándares internacionales de accesibilidad. Una vez esta etapa quede cerrada, los cursos pasan por una revisión final, por un lado, por parte del equipo de Diseño Instruccional y, por otro lado, con el equipo contenidista dueño del curso, para poder ver que los contenidos hayan quedado maquetados tal cual la planificación, y bajo los estándares de accesibilidad y diseño necesarios para los cursos online.

Este proceso integral permite que cada curso mantenga una identidad pedagógica sólida, al mismo tiempo que asegura escalabilidad y replicabilidad en el modelo institucional, logrando llegar a miles de docentes sin sacrificar calidad ni pertinencia.

Enfoque interdisciplinario: equipos y roles

La construcción de un MOOC
Un trabajo colaborativo

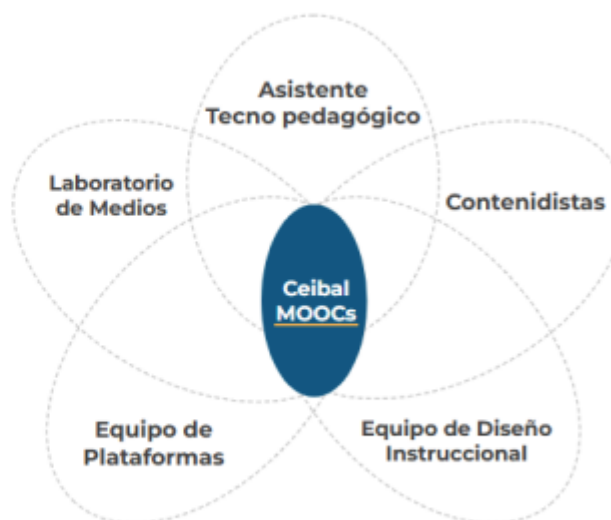
Asistente Tecno-pedagógico
Un especialista en tecnología para la pedagogía, es asignado como asistente para el diseño del contenido

Contenidista del curso
Docentes especializados en el contenido de un curso (ej. Matemáticas) como responsables del contenido

Equipo de Diseño Instruccional
Docentes y especialistas en educación y en diseño instruccional, pertenecientes a diferentes áreas de ceibal

Laboratorio de Medios
Especialistas encargados de la postproducción de los contenidos del curso

Equipo de Plataformas
Provee el soporte técnico de la plataforma y la elaboración del espacio inicial para maquetar los contenidos



El modelo de producción de cursos autoasistidos en Ceibal se apoya en un enfoque interdisciplinario que articula equipos de perfiles diversos, lo cual asegura que cada curso combine rigurosidad pedagógica, solidez técnica y atractivo comunicacional. El proceso comienza con los especialistas en contenido, responsables de aportar el conocimiento disciplinar y las referencias curriculares. A ellos se suman los diseñadores instruccionales y asistentes tecnopedagógicos, quienes traducen los saberes disciplinares en aprendizaje claros y accesibles, cuidando la coherencia metodológica y la carga horaria. En paralelo, el Laboratorio Multimedia trabaja en la producción de recursos audiovisuales e interactivos que enriquecen la experiencia, mientras que el equipo de revisión de estilo asegura un lenguaje claro y homogéneo en todos los materiales. Finalmente, el equipo de plataformas garantiza la integración técnica de los cursos, su publicación en los entornos virtuales correspondientes. Esta interacción de perfiles docentes, técnicos, diseñadores y de medios, constituye un rasgo distintivo del modelo Ceibal, ya que permite sostener una oferta formativa integral, escalable y de calidad

Articulación con otras instituciones públicas (MEC, ANEP)

Este modelo de cursos autoasistidos de Ceibal también ha sido consolidado al poder trabajar en articulación con instituciones públicas del país como lo son el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), así como la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), permitiendo expandir el alcance y legitimar las propuestas en el sistema educativo.

Tanto el MEC como la ANEP han recurrido al ecosistema Ceibal para implementar iniciativas de capacitación en temáticas emergentes, dirigidas tanto a docentes como a estudiantes de formación docente, donde Ceibal actúa como socio estratégico para el diseño

instruccional y la infraestructura digital, mientras que el MEC y la ANEP definen los lineamientos curriculares y de política pública. Esta articulación no solo fortalece la legitimidad del modelo, sino que también lo proyecta como un referente transferible a nivel nacional, en tanto demuestra que la colaboración entre agencias estatales es clave para sostener procesos de formación docente a gran escala.

5. Impacto y limitaciones

Impacto social y educativo: Acceso y alcance territorial, democratización de oportunidades de formación, inclusión digital y brechas.

El modelo de cursos autoasistidos de Ceibal ha ampliado el acceso a oportunidades de formación docente en todo el territorio nacional. Gracias a su formato masivo, gratuito y en línea, se redujeron las barreras de distancia y tiempo, favoreciendo especialmente a docentes con menos posibilidades de participar en instancias presenciales. Esto ha contribuido a la democratización de la formación continua, ya que miles de educadores han podido actualizar sus saberes en simultáneo, sin costo y con flexibilidad para organizar sus propios ritmos de aprendizaje. A su vez, el modelo se inscribe en una política de inclusión digital que, desde 2007, ha disminuido la brecha de acceso a tecnologías, garantizando dispositivos y conectividad como base para sostener estos procesos.

Las características del modelo también abren la posibilidad de su adaptación en otros espacios educativos, siempre que se cumplan ciertos requisitos básicos: infraestructura tecnológica adecuada (conectividad y dispositivos), capacidad institucional para sostener procesos de diseño instruccional y producción multimedia, y voluntad de integrar la formación docente dentro de una estrategia nacional de innovación educativa. En este sentido, Ceibal se ha constituido como un referente nacional en materia de formación docente digital, mostrando que es posible construir propuestas escalables y sostenibles.

No obstante, el modelo enfrenta limitaciones y desafíos. La falta de interacción personalizada puede reducir la motivación y el acompañamiento de algunos participantes, lo que se refleja en tasas de finalización que aún pueden mejorar. Además, el diseño de evaluaciones nativas en entornos autoasistidos plantea retos pedagógicos y técnicos, que requieren innovaciones constantes para garantizar aprendizajes significativos. Finalmente, la sostenibilidad del modelo depende de mantener la inversión pública en infraestructura digital y de fortalecer la capacitación de los propios equipos que desarrollan y actualizan los cursos.

Personas únicas que aprobaron al menos un curso de Ceibal, ANEP y MEC desde el inicio de EDUx

Población Objetivo de los cursos	Personas únicas que aprobaron al menos un curso (Agosto 2023 - agosto 2025)
Docentes Estudiantes de Formación Docente	44.775
Ciudadanía (desde setiembre 2024)	2.134
Estudiantes de Bachillerato (desde marzo 2025)	7.767

Para poder hacer de estos cursos funcionales y masivos, se nota la necesidad de unos requisitos básicos para la implementación, desde los docentes calificados y especializados para la creación de los contenidos, hasta los especialistas involucrados con el diseño de los contenidos en plataformas y también los técnicos para los desafíos tecnológicos en EDUx.

Específicamente, al no existir docentes que tutorean los cursos es fundamental poner especial foco en el desarrollo de evaluaciones de calidad, en donde algunos de los puntos a destacar son: la alineación de los objetivos de aprendizaje con las evaluaciones, la elaboración de retroalimentaciones en cada pregunta de evaluación, la evaluación entre pares como herramienta pedagógica complementaria y el agregado de actividades interactivas al final de cada módulo para reforzar el aprendizaje y fomentar la participación de los estudiantes.

A su vez, la experiencia de la institución en el diseño de este tipo de cursos, a través del modelo institucional desarrollado, deja a la vista algunos puntos a considerar, como la importancia del trabajo interdisciplinario entre educadores y equipos técnicos, la importancia de estandarizar el proceso de diseño de cursos, preservando al mismo tiempo la libertad para la creación de contenidos, la sistemática revisión de pares para mejorar la calidad de los cursos, y el fomento del trabajo en equipo y la colaboración dentro de la institución.

Por último, algunos desafíos técnicos a tener en cuenta para la implementación de este tipo de cursos han sido aprender sobre el funcionamiento de una nueva plataforma, gestionar la interacción de más de 60.000 docentes a la vez o la comunicación masiva y simultánea a tantos usuarios, entre otros.

6. Proyecciones y transferibilidad y conclusiones

Tal como se ha argumentado, los cursos autoasistidos ofrecen ventajas que dialogan con las necesidades de los propios docentes: la flexibilidad de tiempos, el aprendizaje a ritmo personal y la posibilidad de acceder a recursos multimediales de alta calidad. Este formato, acompañado de estándares de diseño instruccional y evaluación, habilita no solo la actualización individual sino también la construcción de comunidades de aprendizaje más amplias. En perspectiva regional, la experiencia uruguaya se vuelve relevante porque muestra

que, incluso con presupuestos públicos acotados, es posible garantizar formación continua para todo el cuerpo docente mediante un modelo que combina innovación tecnológica y visión social de la educación.

El modelo de cursos autoasistidos desarrollado por Ceibal se proyecta como una estrategia sostenible y replicable en otros contextos. Entre sus principales aportes se encuentra la construcción de un proceso institucional estandarizado que integra planificación pedagógica, diseño instruccional, producción multimedia y control de accesibilidad. Esta sistematización no solo permite garantizar calidad y coherencia metodológica en cada curso, sino que también genera aprendizajes institucionales aplicables a otros subsistemas de la educación pública uruguaya. La experiencia demuestra que la masividad y la calidad no son objetivos excluyentes: con equipos interdisciplinarios, procesos claros y criterios de accesibilidad, es posible ofrecer formación docente para miles de participantes en simultáneo, sin sacrificar la pertinencia pedagógica. Esto demuestra que es posible construir propuestas de desarrollo profesional docente de alcance nacional. Para ello, se identifican ciertos requisitos: contar con infraestructura tecnológica básica como dispositivos y conectividad estable, disponer de especialistas con experiencia en diseño instruccional y producción de recursos digitales, y garantizar el respaldo necesario para sostener la inversión en el tiempo. Ceibal ya ha mostrado su capacidad de articular con otras instituciones públicas nacionales como MEC y ANEP, así como con instituciones como UNICEF.

Los aprendizajes son múltiples. En primer lugar, se reafirma que la interdisciplinariedad es condición indispensable: la colaboración entre docentes, especialistas, técnicos, diseñadores multimediales y equipos de plataformas enriquece los cursos y asegura un producto final robusto. En segundo lugar, se destaca la importancia de la estandarización de procesos, que permitió optimizar tiempos, reducir errores y consolidar criterios de calidad comunes. En tercer lugar, el modelo evidenció la necesidad de mantener una innovación permanente: los cursos deben actualizarse en función de cambios curriculares, avances tecnológicos y nuevas demandas de la práctica docente. Finalmente, un aprendizaje clave es que la accesibilidad y la inclusión digital no son complementos, sino condiciones esenciales para garantizar que la formación llegue a todo el colectivo docente.

En conclusión, el modelo de Ceibal representa un caso de política pública educativa innovadora que conjuga equidad, acceso y sustentabilidad. Su experiencia demuestra que es posible democratizar la formación docente mediante estrategias digitales masivas, siempre que exista articulación institucional, compromiso político y capacidad técnica. De cara al futuro, el desafío radica en mantener la sostenibilidad del modelo y, al mismo tiempo, adaptarlo a las transformaciones educativas y sociales que atraviesa el país. La experiencia

ofrece, en este sentido, un conjunto de aprendizajes y herramientas que pueden inspirar a otras instituciones en la construcción de políticas educativas inclusivas y escalables.

Anexo

Personas únicas que aprobaron al menos un curso para Docentes/Estudiantes de Formación Docente (al 16.08.25)

Nombre curso	Cantidad de inscripciones	Cantidad de personas que comienzan el curso	Cantidad de personas que aprobaron el curso	Tasa de aprobación
Alfabetización inicial: Autonomía (III)	535	213	112	20,9%
Alfabetización inicial: Competencias lingüísticas	534	242	100	18,7%
Alfabetización inicial: sistema de escritura	566	230	108	19,1%
Aprendizaje activo: el caso de Misterio de Cabo Frío	778	396	85	10,9%
Aproximación a la accesibilidad web y a las rampas digitales	2.517	2.200	1.408	55,9%
Aproximación a la Accesibilidad web y a las rampas digitales	526	277	187	35,6%
Cambio climático, ambiente y desarrollo sostenible	461	381	277	60,1%
Cambio climático, ambiente y desarrollo sostenible	446	195	81	18,2%
Ciudadanía Digital: Crear y participar para construir ciudadanía	1.391	1113	420	30,2%
Ciudadanía Digital: Ensayar la reflexión y la mirada crítica	1.458	1158	528	36,2%
Ciudadanía Digital: Hacer el camino responsable y seguro	1.810	1489	1106	61,1%
Ciudadanía Digital: Introducción	2.526	2218	1582	62,6%
Desarrollo de la competencia comunicacional	1.255	675	249	19,8%
Diseño pedagógico activo en la cultura digital	609	275	107	17,6%
Entender la IA desde un enfoque de ciudadanía digital	607	271	172	28,3%
Entender la inteligencia artificial: ejercer la ciudadanía digital en tiempos de IA	1.667	1.331	892	53,5%
Foundations of Remote Teaching for Ceibal en Inglés	226	115	53	23,5%
Fundamentos de la ciudadanía digital	414	212	105	25,4%
Hacer con IA generativa en contextos educativos	1.755	1.149	769	43,8%
Introducción a la escritura académica	1.501	940	587	39,1%
Introducción a la robótica	106	49	21	19,8%
La Plataforma de Lengua en la práctica de aula	1.087	722	163	15,0%
Las tecnologías digitales como foco en el desarrollo de un Proyecto STEAM	626	387	152	24,3%

Licencias Creative Commons desde un enfoque gamificado	62	1	0	0,0%
Metodologías activas en la cultura digital	2.894	2.504	1.540	53,2%
Micro:bit en el aula	1.801	1.345	826	45,9%
PC en primer ciclo: introducción	74	23	11	14,9%
PC: Cuentos animados	55	15	9	16,4%
Pensamiento Computacional en primer ciclo	1.615	1.587	912	56,5%
Pensamiento computacional y nuevas alfabetizaciones	1.850	1.370	720	38,9%
Pensamiento Creativo con Scratch	111	44	22	19,8%
Pensar la IA desde una mirada crítica	404	210	144	35,6%
Pensar la inteligencia artificial: activar una mirada crítica	522	403	193	37,0%
Prevención de riesgos digitales desde el centro educativo	1.134	709	459	40,5%
Recursos educativos abiertos	1.025	644	490	47,8%
Recursos Educativos Abiertos	534	243	158	29,6%
Uso de datos para la gestión de centros educativos	1.310	1.104	36	2,7%
Uso de datos: gestión de centros educativos	96	63	13	13,5%
Uso de datos: transformando datos en información	785	442	134	17,1%
Global - Total	37.673	26.945	14.931	39,6%

Personas únicas que aprobaron al menos un curso para la ciudadanía (al 16.08.25)

Nombre curso	Cantidad de inscripciones	Cantidad de personas que comienzan el curso	Cantidad de personas que aprobaron el curso	Tasa de aprobación
Acuerdos en familia sobre el entorno digital	65	40	15	23,1%
IA desde cero	7.698	5.552	2.005	26,0%
Global - Total	7.763	5.592	2.020	26,0%

Personas únicas que aprobaron al menos un curso para los estudiantes de bachillerato (al 16.08.25)

Nombre curso	Cantidad de inscripciones	Cantidad de personas que comienzan el curso	Cantidad de personas que aprobaron el curso	Tasa de aprobación
Introducción a la inteligencia artificial	10.946	8.341	7.233	66%
Introducción a las Ciencias de la Computación	15.220	11.065	7.380	48,4%
Cambio climático, ambiente y desarrollo sostenible	1.068	785	534	50%
Global - Total	27.234	20.191	15.147	55,7%

Referencias bibliográficas

- Ceibal (2024): Memoria Anual 2020-2024
- Fierro, F. (2024). Transcripción de entrevista sobre formación docente y cursos autoasistidos
- Mancebo, M. E. (2019). La institucionalidad de la formación docente inicial en Uruguay (2005–2019). Educare
- Gub.uy. (2023). Formación docente universitaria: recomendaciones 2022. Ministerio de Educación y Cultura.
- N. Brief. (2021). Ceibal: Transformando la educación a través del uso de tecnología digital en Uruguay. Banco Mundial.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). De la Internet del Consumo a la Internet de la Producción: Uruguay líder regional en igualdad de acceso a Internet
- Rivera-Vargas, P., & Cobo, C. (2018). Plan Ceibal en Uruguay: una política pública que conecta inclusión e innovación. UNESCO
- Administración Nacional de Educación Pública - ANEP (2019): Censo Nacional Docente, informe de resultados. ANEP, Montevideo, Uruguay.
- Area Moreira, M. (2020). El diseño de cursos virtuales: conceptos, enfoques y procesos pedagógicos. En J. M. García & S. García Cabeza (Comps.), Las tecnologías en (y para) la educación (pp. 45–66). FLACSO Uruguay.
- Castells, M. (2010): "Comunicación y Poder" Cap. II "La comunicación en la Era Digital" (p. 87-187); Alianza Editorial.
- Castells, M. (2006). La sociedad red: Una visión global. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2000): "La era de la Información; Economía, Sociedad y Cultura" Vol. II "El poder de la Identidad"; Prólogo, Capítulo 1 y Conclusión (p. 5-19; 59-110; 549-558); Alianza Editorial.
- Coll, C. (2013). El currículo escolar en el marco de la nueva ecología del aprendizaje. Aula de Innovación Educativa, (219), 31–36.
- Instituto Nacional de Estadística - INE (2024). Censo 2023: Resultados definitivos Diciembre 2024. Población estimada, crecimiento intercensal y estructura por sexo y edad de Uruguay. Total país y por departamento. Montevideo, Uruguay.
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa - INEE (2023). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 1. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo1.pdf>
- Instituto Nacional de Evaluación Educativa - INEE (2023). Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2021-2022. Tomo 2. Recuperado de <https://www.ineed.edu.uy/images/ieeuy/2021-2022/Informe-estado-educacion-Uruguay-2021-2022-Tomo2.pdf>
- Lugo, M. T., & Loíacono, F. (2020). Planificar la educación en la pospandemia: de la educación remota de emergencia a los modelos híbridos. En J. M. García & S. García Cabeza (Comps.), Las tecnologías en (y para) la educación (pp. 15–44). FLACSO Uruguay.

UNESCO. (2015a). Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4. UNESCO.

Pérez.J., Coca.G., Silva.V. (2025). Las formaciones de ceibal para el desarrollo profesional de los docentes. Informe de evaluación 2024.

Diseño centrado en los bienes comunes y el pensamiento colectivo: un giro epistemológico para la toma de decisiones públicas¹

Carolina García Sánchez

Escuela Superior de Administración Pública

Universidad de Caldas

Resumen

La presente ponencia explora algunos elementos conceptuales desde la Filosofía de la Ciencia y el Diseño social que sirvan como insumos teóricos y metodológicos para la toma de decisiones públicas. Para ello se analiza el impacto de los trabajos de Fleck (1936) sobre la teoría de los Estilos y Colectivos de pensamiento y de Elinor Ostrom (1990) sobre los Bienes Comunes en la manera como se estructuran las políticas públicas. Ello implicaría; a nivel epistemológico, desplazar el centro de referencia del Diseño centrado en los usuarios, instituciones o servicios a centrarlo en los “bienes comunes” y el “Pensamiento Colectivo” y; a nivel metodológico, reemplazar las perspectivas Bottom-up o Top-Down por estrategias participativas enfocadas a la caracterización de patrones comunes. Se toma por estudio de caso el proceso de consolidación e implementación de la política del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con el Pueblo Embera que habita la ecorregión cafetera de Colombia.

En Colombia la mayoría de las apuestas que se presentan en el desarrollo de políticas, según sea la perspectiva desde donde son diseñadas ya sea Bottom-up o Top-Down, recogen las mismas problemáticas; en el primer caso, generan beneficios a quienes las diseñan aumentando el grado de desconfianza por parte de las comunidades hacia las instituciones y; en el segundo caso, promueven indignación por la imposibilidad de su implementación al no contar con los recursos y disposición política para su implementación. En ambos casos el problema es exactamente el mismo: no hay una estrategia que conecte las realidades e intereses del gobierno con las realidades e intereses de las comunidades en tanto obedecen a una lógica de pensamiento individualizado en función a necesidades, servicios, experiencias o formas de organización que dicha lógica demande.

Palabras clave

Bienes comunes, Pensamiento Colectivo, Innovación Pública, Toma de decisiones

¹ El presente trabajo hace parte del proyecto de investigación doctoral “Diseño centrado en los recursos y el pensamiento colectivo: Implicaciones epistemológicas para la toma de decisiones públicas” financiado en el marco de la convocatoria “Formación De Capital Humano De Alto Nivel Para Atender Las Demandas Territoriales De La Región Eje Cafetero – Caldas Antioquia Quindío Risaralda”, con código BPIN 2022000100055, aprobado mediante Acuerdo N.º 22 del 07 de junio de 2022.

1. Introducción

En Colombia, las políticas públicas han oscilado históricamente entre dos enfoques predominantes: las perspectivas *bottom-up*, que privilegian las demandas y voces de las comunidades, y las *top-down*, orientadas desde los lineamientos y capacidades del Estado central. Sin embargo, ambos modelos reproducen limitaciones semejantes. En el primer caso, la apropiación de beneficios por parte de los diseñadores genera desconfianza en las comunidades; en el segundo, la ausencia de recursos o de voluntad política provoca frustración e indignación en la ciudadanía. En ambos escenarios persiste el mismo problema: una lógica cartesiana, que sitúa al sujeto —ya sea el usuario, el servicio, la institución o el Estado— como centro del diseño y de la acción pública, sin lograr articular de manera sostenida las realidades de los gobiernos con las realidades de las comunidades (Escobar, 2017; Mortati, 2015).

Superar esta inercia exige un giro epistemológico que desplace dicha lógica cartesiana centrada en el sujeto hacia una lógica pluralista, que no emerge del individuo aislado sino de las formas de relacionamiento que los colectivos generan en función de los recursos de los territorios que habitan y comparten, y que constituyen patrones comunes de acción y sentido. En esta perspectiva, el diseño deja de entenderse como una práctica centrada en usuarios o servicios para concebirse como una perspectiva pluralista, multinivel y multipolar, donde los recursos y el pensamiento colectivo que se constituye a partir de la interacción de los grupos con aquellos constituyen el referente principal.

Esta hipótesis se nutre, por un lado, de la propuesta de Ludwik Fleck (1936/1986) sobre los estilos y colectivos de pensamiento, que muestran cómo el conocimiento científico surge como producto de prácticas sociales, históricas y colectivas; y, por otro, de los aportes de Elinor Ostrom (1990/2000) sobre la gobernanza de los bienes comunes, que evidencian la posibilidad de gestionar recursos compartidos mediante arreglos policéntricos y prácticas colectivas. Complementariamente, se suma la perspectiva de Luis F. Aguilar (2014, 2016) sobre la gobernanza multinivel, que subraya cómo las decisiones públicas en contextos de complejidad requieren articular múltiples polos de decisión e interacción en lugar de depender de un único centro rector.

Desde este marco, el diseño deja de concebirse desde una lógica cartesiana sujeto-objeto y se plantea como una lógica pluralista, multinivel y multipolar, en la que las decisiones públicas se configuran a partir de patrones socioculturales que emergen de la interacción entre comunidades, instituciones y recursos (Manzini, 2015; Mazzucato, 2018, 2022). Este tránsito epistemológico tiene implicaciones metodológicas directas: más que reproducir el dilema entre perspectivas *top-down* o *bottom-up*, se trata de identificar y caracterizar los patrones comunes que, en tanto configuraciones históricas y sociales de relacionamiento con los recursos, estructuran las prácticas colectivas. Tales patrones,

entendidos como expresiones de estilos de pensamiento colectivos (Fleck, 1936/1986) y como reglas policéntricas de gestión de bienes comunes (Ostrom, 1990/2000), pueden convertirse en la base de decisiones públicas más inclusivas, sostenibles y legítimas, en línea con la gobernanza multinivel y multipolar (Aguilar, 2014, 2016).

La pertinencia de este giro se ilustra mediante el estudio de caso del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con el pueblo Embera en la ecorregión cafetera. Este proceso, aún en consolidación, constituye un ejemplo paradigmático de cómo la salud puede ser entendida como un bien común y de cómo el pensamiento colectivo se expresa en prácticas que integran espiritualidad, sanación, saberes ancestrales y organización política. La construcción de lineamientos del sistema de formación en salud, las entrevistas a parteras y autoridades indígenas, y los laboratorios de co-creación realizados en el marco del SISPI, muestran que la toma de decisiones en salud no responde a una lógica individualizada ni institucionalizada, sino a una red plural de interacciones que produce valor público desde lo colectivo (Asociación Indígena de Caldas, 2024).

En este sentido, el presente artículo desarrolla tres movimientos principales. Primero, presenta el marco conceptual que articula la teoría de los estilos y colectivos de pensamiento (Fleck, 1936/1986), la teoría de la gobernanza de los bienes comunes (Ostrom, 1990/2000) y la propuesta de gobernanza multinivel (Aguilar, 2014, 2016). Segundo, argumenta el giro epistemológico y metodológico del diseño, desde una lógica centrada en la relación sujeto–objeto hacia una lógica pluralista y multipolar centrada en recursos y pensamiento colectivo. Tercero, ilustra estos giros a través del caso transversal del SISPI con el pueblo Embera, analizando cómo este proceso encarna configuraciones colectivas y cómo puede iluminar nuevas formas de estructuración de políticas públicas en contextos de diversidad sociocultural y territorial.

La hipótesis que guía este trabajo sostiene que un diseño pluralista centrado en los bienes comunes y el pensamiento colectivo permite superar las limitaciones de los enfoques centrados en el sujeto o en las instituciones, generando condiciones epistemológicas y metodológicas más sólidas para la toma de decisiones públicas. En consecuencia, el análisis aquí presentado no solo busca aportar a la filosofía de la ciencia y al campo del diseño social, sino también abrir un horizonte para repensar la innovación pública y la gobernanza multinivel y multipolar en sociedades marcadas por la pluralidad sociocultural y la necesidad de construir valor público desde lo común y lo plural.

2. Marco conceptual: Estilos de pensamiento, bienes comunes y gobernanza multinivel

En lo que sigue hago una presentación muy general de las propuestas de Fleck, Ostrom y Aguilar y muestro como su trabajo puede contribuir con la idea de un diseño pluralista

que fortalece la toma de sesiones públicas y generación de valor público desde una perspectiva que más que diferenciar realidades las articule.

2.1. Estilos y colectivos de pensamiento: la noción de hecho en Fleck

La propuesta de Ludwik Fleck constituye un giro radical en la filosofía de la ciencia, al problematizar la noción misma de “hecho”. En su obra *La génesis y el desarrollo de un hecho científico* ([1936] 1986), Fleck argumenta que los hechos no existen como datos brutos ni como entidades neutrales que esperan ser descubiertas por un observador imparcial. Por el contrario, los hechos son **elaboraciones colectivas** que emergen en el marco de un estilo de pensamiento y se sostienen gracias a la circulación de ideas dentro de un colectivo de pensamiento.

Desde esta perspectiva, el “hecho” adquiere una triple dimensión:

Ontológica: el hecho no es una cosa dada de una vez y para siempre, sino algo que *llega a ser* dentro de una red de prácticas sociales, históricas y técnicas. Lo real no se presenta al sujeto de manera inmediata, sino que se configura en la interacción con un estilo de pensamiento específico.

Epistemológica: el hecho se valida únicamente en el marco de un sistema de conocimiento compartido. Lo que se entiende como verdadero, válido o “real” no depende de un sujeto individual, sino de la aceptación y circulación de un pensamiento dentro de un colectivo.

Semántica: el hecho tiene sentido solo en relación con un vocabulario, unos símbolos y unos esquemas interpretativos propios de cada estilo. Cambiar de estilo implica, por tanto, una transformación en el significado mismo de los hechos (Fleck, [1936] 1986).

A partir de esta concepción del hecho, Fleck desarrolla su teoría de los estilos y colectivos de pensamiento:

El *estilo de pensamiento* se entiende como la regularidad histórico-social que condiciona la percepción, la formulación y la validación de los hechos.

El *colectivo de pensamiento* designa la comunidad que produce, circula y asegura la estabilidad de esos hechos en un tiempo y un espacio determinados.

Así, el conocimiento científico no es producto de un sujeto aislado, sino el resultado de un proceso colectivo, situado y dinámico, en el que el hecho se constituye, circula y transforma a través de la interacción social y cultural.

Este planteamiento ofrece un fundamento onto-epistemo-semántico sólido para sostener que el conocimiento es, en esencia, un fenómeno colectivo. En el marco de la presente investigación, la noción fleckiana de hecho resulta central porque permite replantear las políticas públicas y el diseño: lo que se define como “salud”, “cuidado” o incluso “decisión pública” no es un dato preexistente, sino un hecho configurado colectivamente a partir de prácticas, recursos y estilos de pensamiento compartidos.

En este sentido, el caso del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con el pueblo Embera ofrece una ilustración concreta: en este contexto, la salud no se entiende como un servicio individualizado ni como una prestación institucional, sino como un hecho colectivo enraizado en el territorio y articulado a recursos espirituales, políticos y sociales. De esta manera, el SISPI encarna la tesis fleckiana de que los hechos —también en el ámbito de las políticas públicas— son siempre productos históricos y colectivos, y que solo a través de estilos de pensamiento compartidos adquieren estabilidad y sentido.

2.2. Gobernanza de los bienes comunes: Elinor Ostrom

El segundo pilar conceptual de esta investigación proviene de la obra de Elinor Ostrom, cuya propuesta sobre la gobernanza de los bienes comunes constituye un punto de inflexión en la teoría política y económica contemporánea. Frente a la visión dominante que reduce la gestión de los recursos a la dicotomía entre Estado y mercado, Ostrom (1990/2000) mostró que es posible y sostenible organizar colectivamente el uso y cuidado de recursos compartidos a través de reglas, prácticas e instituciones creadas por las propias comunidades.

Su noción de bienes comunes se refiere a recursos materiales o inmateriales cuya naturaleza compartida los hace vulnerables a la sobreexplotación o al abandono si no existen mecanismos adecuados de gestión. A diferencia de los enfoques centralizados o privatizadores, la propuesta de Ostrom subraya la importancia de los arreglos policéntricos: múltiples centros de decisión que, de manera interdependiente, generan reglas de acceso, uso y cuidado adaptadas a las condiciones de cada territorio.

Tres elementos son centrales en su planteamiento:

Reglas de acción colectiva: el funcionamiento sostenible de un bien común depende de acuerdos construidos y respetados por los propios usuarios, más que de la imposición externa de normas.

Diversidad institucional: no existe un único modelo de gestión aplicable a todos los contextos. Cada comunidad puede diseñar arreglos distintos según sus prácticas, valores y condiciones históricas.

Policentrismo: la existencia de múltiples nodos de gobernanza que interactúan en distintos niveles, evitando la concentración en un solo centro rector (Ostrom, 1990; 2005).

Estos aportes son decisivos para repensar el campo del diseño en políticas públicas. Si, como plantea Fleck, los hechos se configuran colectivamente dentro de estilos de pensamiento, entonces la propuesta de Ostrom muestra cómo los recursos compartidos pueden convertirse en ejes de articulación de prácticas y decisiones colectivas. La gobernanza de los bienes comunes constituye, en este sentido, una dimensión institucional y normativa que acompaña la producción colectiva del conocimiento y de la acción pública.

El caso del SISPI con el pueblo Embera permite ilustrar esta conexión: en este proceso, la salud no es concebida como un servicio a ser provisto por el Estado o como un bien

transable en el mercado, sino como un recurso común cuya sostenibilidad depende de arreglos colectivos que integran espiritualidad, saberes ancestrales, organización política y prácticas comunitarias. Así, los lineamientos del SISPI y las voces de parteras, autoridades y médicos tradicionales evidencian que la salud se gestiona como un bien común, bajo reglas colectivas que responden a condiciones históricas y culturales específicas.

En consecuencia, la teoría de los bienes comunes de Ostrom aporta la dimensión socio institucional que, junto con la dimensión epistemológica propuesta por Fleck, refuerza el giro hacia un diseño pluralista, multinivel y multipolar. Ambos enfoques coinciden en reconocer que las prácticas colectivas —ya sea en la producción de hechos o en la gestión de recursos— son el núcleo sobre el cual se estructuran formas más inclusivas y sostenibles de acción pública.

2.3. Gobernanza multinivel y multipolar: Luis F. Aguilar

El tercer referente central es la propuesta de Luis F. Aguilar sobre la gobernanza de los asuntos públicos en contextos de complejidad. En sus trabajos más recientes, Aguilar (2014, 2016) sostiene que la acción pública ya no puede comprenderse ni gestionarse desde un único centro rector —sea este el Estado, el mercado o la sociedad civil—, sino que requiere una arquitectura multinivel y multipolar.

Por gobernanza multinivel, Aguilar entiende la necesidad de articular distintos niveles de decisión —local, regional, nacional e internacional— que interactúan de manera simultánea y en múltiples direcciones. Cada nivel aporta recursos, competencias y perspectivas que no pueden ser sustituidos ni subordinados por completo a otro.

Por su parte, la noción de multipolaridad subraya la coexistencia de diversos polos de acción: instituciones estatales, comunidades, actores privados, organizaciones sociales y organismos internacionales. Estos polos no operan de manera aislada, sino que interactúan en redes dinámicas de negociación, cooperación y conflicto. En consecuencia, la acción pública se configura desde una lógica pluralista en el que ninguna instancia posee el monopolio de la decisión ni del conocimiento (Aguilar, 2014).

Este marco multipolar y multinivel resulta crucial para pensar un diseño pluralista. Mientras Fleck muestra que el conocimiento surge de colectivos de pensamiento, y Ostrom que los bienes comunes se gestionan a través de reglas policéntricas, Aguilar complementa ambas dimensiones al situar la acción pública en un entramado de niveles y polos múltiples de gobernanza. Así, la política pública deja de ser un ejercicio jerárquico para convertirse en un proceso de coordinación y articulación distribuida.

El caso del SISPI con el pueblo Embera ilustra de manera clara esta lógica. El sistema no opera en un único nivel: involucra comunidades locales, cabildos y autoridades indígenas; interactúa con instituciones departamentales y nacionales de salud; y dialoga con marcos normativos internacionales sobre derechos indígenas e interculturalidad. Asimismo, es

multipolar, en tanto combina saberes y decisiones de médicos tradicionales, parteras, gobernadores indígenas, funcionarios estatales y organizaciones externas. El SISPI encarna, en este sentido, la necesidad de pensar las políticas de salud como procesos de gobernanza multinivel y multipolar, donde los arreglos colectivos no sustituyen al Estado, pero tampoco se subordinan a él.

De esta manera, la teoría de Aguilar complementa los aportes de Fleck y Ostrom, reforzando la hipótesis de que un diseño pluralista, multinivel y multipolar ofrece un marco más adecuado para la toma de decisiones públicas en contextos de diversidad cultural y territorial.

2.4. Hacia un marco pluralista para el diseño en políticas públicas

Los aportes de Fleck, Ostrom y Aguilar permiten configurar un marco conceptual robusto que fundamenta la propuesta de un diseño pluralista, multinivel y multipolar. Lejos de constituir perspectivas aisladas, estas tres aproximaciones convergen en subrayar la centralidad de lo colectivo y de lo compartido en la producción de conocimiento y en la estructuración de la acción pública.

En primer lugar, Fleck ofrece la dimensión epistemológica: al mostrar que los hechos no son datos brutos sino construcciones histórico-sociales, su noción de estilo y colectivo de pensamiento legitima la tesis de que el conocimiento y las decisiones no provienen del individuo aislado, sino de formas colectivas de relacionamiento con el mundo.

En segundo lugar, Ostrom aporta la dimensión socio-institucional: los bienes comunes constituyen un eje de articulación entre comunidades y territorios, en tanto su gestión requiere de reglas colectivas y de arreglos policéntricos. Con ello, muestra que los recursos compartidos no son pasivos, sino espacios de acción y de estructuración de lo colectivo.

Finalmente, Aguilar complementa con la dimensión político-administrativa: la gobernanza multinivel y multipolar señala que la acción pública no puede pensarse desde un único centro, sino como un entramado de múltiples niveles y polos de decisión. Ello refuerza la necesidad de un diseño capaz de articular complejidad, pluralidad y escalas diversas de acción.

La integración de estos tres aportes fundamenta la hipótesis de este trabajo: el diseño pluralista se sostiene sobre la idea de que lo que da forma a las políticas y a las prácticas colectivas no es el sujeto aislado, sino los **patrones comunes** que emergen de la interacción entre comunidades, instituciones y recursos. Dichos patrones —configurados epistemológicamente como hechos colectivos (Fleck), institucionalmente como bienes comunes (Ostrom), y administrativamente como arreglos multinivel y multipolares (Aguilar)— constituyen la base para la construcción de decisiones públicas más inclusivas, sostenibles y legítimas.

Este marco pluralista prepara el terreno para el giro epistemológico y metodológico que se desarrollará en la siguiente sección: desplazar la lógica cartesiana sujeto–objeto hacia un enfoque que reconozca en los recursos compartidos, en el pensamiento colectivo y en la gobernanza policéntrica los verdaderos fundamentos de la innovación pública y de la toma de decisiones en sociedades culturalmente diversas.

3. Giro epistemológico: del sujeto a los recursos y el pensamiento colectivo

La disciplina del diseño ha transitado históricamente por distintas fases, que Mortati (2015) sintetiza en el cuadro de las “olas del diseño”: diseño de objetos, diseño de servicios, diseño de experiencias y, más recientemente, diseño para la innovación social. Cada una de estas olas ha ampliado el campo de aplicación del diseño, pero todas han mantenido un rasgo común: la centralidad del sujeto. En la primera ola, el usuario aparece como consumidor de objetos; en la segunda, como receptor de servicios; en la tercera, como protagonista de experiencias; y en la cuarta, como ciudadano beneficiario o co-participante de procesos sociales. Incluso en estas formas renovadas, la lógica cartesiana sujeto–objeto permanece como estructura de fondo (Mortati, 2015; Fry, 2009; Escobar, 2018).

Este anclaje cartesiano ha limitado la capacidad del diseño para aportar a la configuración de políticas públicas. El diseño centrado en usuarios, instituciones o servicios responde a una racionalidad instrumental que reduce los problemas colectivos a la satisfacción de necesidades individuales o a la optimización de procedimientos institucionales. Tal racionalidad impide reconocer que las prácticas sociales y políticas se estructuran a partir de patrones colectivos de relacionamiento, y no desde la suma de percepciones individuales ni desde mandatos institucionales fragmentados.

El giro epistemológico que aquí se plantea consiste en desplazar el foco del diseño hacia una lógica pluralista, multinivel y multipolar, en la que el referente central no es el sujeto aislado ni la institución jerárquica, sino los recursos compartidos y las formas de relacionamiento colectivo que se constituyen sociohistóricamente en torno a ellos. En términos fleckianos, ello implica reconocer que lo que denominamos “hechos” no son datos dados, sino configuraciones históricas y sociales de pensamiento colectivo ([Fleck, 1936] 1986). En clave ostromiana, supone entender que los recursos comunes pueden gestionarse mediante reglas policéntricas de acción colectiva (Ostrom, 1990/2000). Finalmente, en línea con Aguilar (2014, 2016), exige pensar la acción pública como un entramado de gobernanza multinivel y multipolar, donde las decisiones se distribuyen entre múltiples polos y escalas de acción.

El desarrollo de los lineamientos del sistema de formación en el marco de la política del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con el pueblo Embera de Caldas constituye un ejemplo paradigmático de este desplazamiento epistemológico. En el marco

del trabajo desarrollado con el Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC) y la subcomisión de salud del Ministerio de Salud de Colombia, se consolidó una apuesta que justamente tuvo como apuesta metodológica salir de la lógica cartesiana para ubicarse en una lógica pluralista que más que valerse de testimonios o reclamaciones de los colectivos, trato de identificar las formas de relacionamiento de los colectivos con los recursos asociados a la salud que históricamente se han venido construyendo. Ello generó una suerte de tejido inicial de seis dimensiones: espiritualidad, sanación, organización político-comunitaria, saberes propios, saberes interculturales y articulación institucional que luego fue analizado con los grupos y la institución para darle un valor político desde el reconocimiento mismo de sus formas de relacionamiento con la salud.

Este tejido no surgió como una categoría impuesta desde fuera, sino como resultado de un proceso de diálogo con parteras, jaibanás y autoridades, seguido de una validación colectiva a través de metodologías colaborativas. Estas sesiones fueron espacios de co análisis en los que cada eje fue discutido, afinado y legitimado por la comunidad, hasta constituirse en el lineamiento del sistema de formación en salud. El proceso mostró que la salud, en este contexto, no es concebida como un servicio individual ni como una prestación institucional, sino como un bien común cuyo sentido y reglas de gestión emergen de prácticas colectivas. Este proceso tuvo tres momentos:

Identificación inicial de estructuras: a partir de diálogos con parteras, jaibanás y autoridades, se reconocieron diferentes formas de relacionamiento de la comunidad con la salud y el cuidado.

Formulación preliminar de ejes: estas formas se organizaron en seis dimensiones (espiritualidad, sanación, organización político-comunitaria, saberes propios, saberes interculturales y articulación institucional), que dieron lugar a lo que denominamos modelo séxtuple.

Validación y afinación colectiva: a través de la metodología de las participativas, cada eje fue presentado, discutido y retroalimentado por los colectivos con el objeto de analizar los elementos, reconocerse en ellos y afinar los lineamientos hasta que expresaran de manera legítima el pensamiento del colectivo en relación con sus recursos y las prácticas que de allí ha emergido sociohistóricamente.

El producto final —los Lineamientos del sistema de formación en salud— es resultado de este proceso participativo y constituye, en sí mismo, una expresión metodológica de un diseño pluralista. No se trata de un modelo impuesto, sino de un patrón común construido y validado colectivamente. En este sentido:

Se supera la dicotomía *top-down/bottom-up*, porque el proceso no es ni imposición desde arriba ni simple agregación de demandas desde abajo, sino co-producción de patrones comunes.

Se refuerza la hipótesis de que las decisiones públicas más inclusivas y sostenibles se sostienen en hechos colectivos (Fleck), en reglas policéntricas de acción (Ostrom) y en arreglos multinivel y multipolares de gobernanza (Aguilar).

De este modo, la metodología pluralista no es solo un marco teórico, sino un dispositivo práctico para estructurar procesos de diseño y de política pública a partir de las formas de relacionamiento de las comunidades con los recursos que comparten.

El caso del SISPI demuestra, en consecuencia, que un diseño pluralista es posible y necesario: uno que no parte de diagnósticos centrados en “usuarios”, ni de estructuras de servicio, sino de la identificación y validación de patrones comunes que organizan la vida colectiva. Esta metodología —centrada en recursos, pensamiento colectivo y gobernanza plural— ofrece un camino para replantear la relación entre diseño y políticas públicas, mostrando que las decisiones más inclusivas y sostenibles son aquellas que emergen de hechos configurados colectivamente y no de sujetos aislados.

4. Giro metodológico: de top-down/bottom-up a patrones comunes

En las últimas décadas diseño como disciplina muestra un consenso aparente en torno a la necesidad de enfoques participativos y co-creativos. Sin embargo, estos enfoques, aunque se presenten como innovadores, suelen reproducir una lógica cartesiana centrada en el sujeto. En tales esquemas, el diseñador ocupa el lugar del observador privilegiado que estructura el proceso, mientras que los colectivos se convierten en fuentes de información o validadores de hipótesis previamente formuladas (Vines et al., 2013; Delos Reyes & Botero, 2012; Ho, 2015). En este sentido, la supuesta apertura metodológica del diseño corre el riesgo de quedarse en un plano superficial, sin transformar las condiciones epistemológicas de la práctica (Escobar, 2017; Fry, 2011, 2015).

Frente a estas limitaciones, es necesario proponer un giro metodológico coherente con la lógica pluralista y multinivel planteada en esta investigación. Este giro parte de una premisa central: el diseño no debe organizarse en torno a necesidades individuales ni a mandatos institucionales, sino en torno a los recursos compartidos y a las formas de relacionamiento colectivo que los grupos desarrollan con ellos. En otras palabras, la tarea metodológica del diseño consiste en identificar patrones de simetría en el relacionamiento con los recursos que finalmente se expresen en hechos colectivos (Fleck, [1936] 1986), que funcionan como reglas policéntricas de acción (Ostrom, 1990/2000) y que se articulan en arreglos multinivel y multipolares de gobernanza (Aguilar, 2014, 2016).

El caso del Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) con el pueblo Embera, trabajado en el marco del Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC), constituye una demostración empírica de este giro metodológico. En este proceso, los lineamientos del modelo de formación en salud no fueron diseñados desde diagnósticos

centrados en usuarios ni desde la lógica de prestación institucional, sino a partir de las formas de relacionamiento comunitario con la salud.

En un primer momento, a partir de diálogos con parteras, jaibanás y autoridades, se identificaron estructuras de sentido vinculadas al cuidado. Estas fueron organizadas en seis ejes que conforman el tejido séxtuple: espiritualidad, sanación, organización político-comunitaria, saberes propios, saberes interculturales y articulación institucional. Posteriormente, estos ejes fueron presentados en encuentros colectivos, espacios de co-análisis en los que los colectivos revisaron, discutieron y validaron la lectura inicial. No se trató de una mera consulta, sino de un dispositivo metodológico que permitió construir sentidos colectivos, afinar los ejes y consolidar un lineamiento que refleja y legitima su estilo de pensamiento respecto al recurso de la salud.

Los resultados de este proceso muestran que la salud, en este contexto, se entiende como un bien común y no como un servicio individual. Las prácticas de cuidado, la transmisión de saberes y la articulación con instituciones externas se organizaron en torno a patrones colectivos y simétricos que expresan un estilo de pensamiento propio (Fleck), que se regulan mediante reglas comunitarias (Ostrom) y que operan en una lógica de gobernanza distribuida (Aguilar).

Las implicaciones de este giro metodológico para el diseño y las políticas públicas son significativas:

En lugar de plantear políticas *top-down* (impuestas desde arriba) o *bottom-up* (agregación de demandas desde abajo), se propone una metodología que identifique patrones simétricos como base de decisión pública.

Esta metodología fortalece la legitimidad de las políticas, pues los colectivos no solo participan en la implementación, sino en la definición de los hechos y de las reglas que estructuran el campo de acción.

El diseño pluralista se convierte, así, en un instrumento para articular distintas ontologías y traducirlas en políticas públicas más inclusivas y sostenibles.

En suma, el giro metodológico que propongo muestra que el diseño no puede limitarse a reproducir categorías centradas en el sujeto. Debe desplegar metodologías capaces de visibilizar y activar las configuraciones colectivas que dan forma a los hechos sociales. El caso del SISPI-CRIDEDEC demuestra que este tránsito es posible y ofrece un referente para repensar la producción de lineamientos y políticas públicas desde una lógica pluralista, multinivel y multipolar.

5. Caso transversal: el SISPI con el pueblo Embera en Caldas

El Sistema Indígena de Salud Propio e Intercultural (SISPI) constituye un referente empírico y normativo privilegiado para ilustrar el giro epistemológico y metodológico

planteado en esta investigación. Su construcción con el pueblo Embera de Caldas muestra que la salud no se entiende como un servicio individual ni como una prestación institucional, sino como un bien común que se configura a partir de prácticas, reglas y significados colectivos.

5.1. El marco jurídico: Decreto Ley 480 de 2025

El Decreto Ley 480 de 2025 reconoce al SISPI como política de Estado para los pueblos indígenas de Colombia. Este Decreto lo define como un sistema público especial con fundamento en el gobierno propio indígena y la coordinación con el Estado. Sus principios rectores incluyen la autonomía, la complementariedad, la coordinación, la equidad territorial, la gratuidad, la interpretación cultural, la objeción cultural y la prelación cultural. Además, establece que los sistemas de conocimiento indígena son inviolables, intergeneracionales y deben ser protegidos en toda política de salud.

Este reconocimiento normativo refuerza la pertinencia del SISPI no solo como práctica comunitaria, sino como modelo legitimado jurídicamente y con capacidad de incidir en la arquitectura multinivel de la salud pública en Colombia.

5.2. El tejido séxtuple como marco relacional en Caldas

En el trabajo desarrollado con el Consejo Regional Indígena de Caldas (CRIDEC) y la subcomisión de salud del Ministerio se consolidó, tal como ya se ha indicado, unos lineamientos para la generación del modelo de formación en salud articulado en seis ejes:

Espiritualidad: la salud como equilibrio entre territorio, comunidad y mundo espiritual.

Sanación: itinerarios terapéuticos que combinan prácticas de jaibanás, parteras y agentes comunitarios con mecanismos de referencia biomédica.

Organización político-comunitaria: los cabildos y asambleas como espacios de decisión y regulación.

Saberes propios y apropiados: transmisión intergeneracional y criterios de reconocimiento de experticia comunitaria.

Saberes interculturales: definición de umbrales para la articulación con el sistema general de salud, sin pérdida de autonomía.

Articulación institucional: responsabilidades compartidas con EPS, IPS y entidades estatales.

Este tejido fue inicialmente identificado en diálogos con parteras y jaibanás, y posteriormente validado colectivamente mediante metodologías participativas como espacios de co-análisis. Allí, los colectivos afinaron y legitimaron cada eje, transformando la lectura inicial en un lineamiento de formación en salud reconocido comunitariamente.

5.3. Viñetas empíricas y tensiones

Una partera afirmó: *“la salud no es solo del cuerpo, es de la relación con la comunidad y con el territorio”*, lo que evidencia que el hecho “salud” se configura como práctica relacional y colectiva.

Un jaibaná explicó que la enfermedad puede provenir del “desequilibrio espiritual o del rompimiento de reglas de convivencia”, reforzando que la salud es inseparable de los patrones culturales compartidos.

En los encuentros colectivos, los participantes discutieron cómo traducir estos principios a mecanismos de referencia/contra referencia que permitieran articularse con el sistema general sin perder la lógica del cuidado propio.

El proceso también reveló tensiones clave:

Biomedicina vs. medicina propia: riesgo de subordinación epistémica en la articulación intercultural.

Autonomía comunitaria vs. institucionalización estatal: necesidad de acuerdos que respeten la autodeterminación indígena.

Formalización normativa vs. flexibilidad cultural: dificultad para traducir reglas comunitarias en protocolos sin rigidizarlas.

5.4. Lecciones para la política pública

El caso SISPI con el pueblo Embera, reforzado por el Decreto Ley 480 de 2025, ofrece varias lecciones:

De usuarios a recursos: las políticas deben partir de las formas de relacionamiento con recursos comunes, no de diagnósticos individuales.

Patrones colectivos como base: el tejido séxtuple muestra cómo los patrones de sentido compartido pueden convertirse en lineamientos de política.

Legitimidad multinivel: la articulación entre cabildos, EPS y entidades estatales confirma la viabilidad de una gobernanza distribuida.

Traducción normativa: el Decreto 480 legitima y proyecta el SISPI como política de Estado, demostrando que metodologías pluralistas pueden institucionalizarse.

El SISPI con el pueblo Embera de Caldas encarna el tránsito de un diseño cartesiano centrado en sujetos e instituciones a un diseño pluralista, centrado en recursos y patrones colectivos. Su reconocimiento jurídico mediante el Decreto Ley 480 de 2025 demuestra que estas prácticas no solo son posibles, sino que pueden convertirse en referentes para la formulación e implementación de políticas públicas inclusivas, interculturales y sostenibles.

6. Discusión

El caso del SISPI con el pueblo Embera constituye un terreno fértil para contrastar la hipótesis de esta investigación: el tránsito del diseño desde una lógica cartesiana centrada en

sujetos, instituciones o servicios, hacia una lógica pluralista, multinivel y multipolar, centrada en recursos compartidos y en las formas de relacionamiento que los colectivos establecen en torno a ellos es fundamental para contribuir con los ejercicios de toma de decisiones y generación de valor público.

Los resultados del proceso muestran que los ejes del tejido séxtuple no son simples categorías culturales, sino hechos colectivos en sentido fleckiano: configuraciones histórico-sociales que definen qué cuenta como salud, cómo se organiza el cuidado y cuáles son las reglas de legitimidad comunitaria. Estos hechos colectivos se traducen en principios de acción colectiva para gobernar la salud como bien común (Ostrom, 1990/2000), y se insertan en un entramado de gobernanza multinivel y multipolar (Aguilar, 2014, 2016), que articula cabildos, EPS, instituciones estatales y comunidades.

6.1. El riesgo de la superficialidad metodológica en diseño

Tal como ya argumenté en los apartados epistemológicos y metodológicos la aparente apertura que brinda la cuarta ola del diseño (Mortati, 2015) e incluso la aparente revolución de la innovación en el sector público suele mantener un trasfondo cartesiano. En muchos de estos enfoques, el diseñador conserva el lugar de observador privilegiado y los colectivos se convierten en fuentes de datos o en validadoras de hipótesis previamente definidas (Vines et al., 2013; Delos Reyes & Botero, 2012; Ho, 2015). La participación, en este esquema, corre el riesgo de ser un trámite retórico más que un proceso epistémico.

El caso del SISPI, en cambio, muestra un camino distinto: los lineamientos del modelo de formación en salud no fueron impuestos ni diseñados a partir de diagnósticos individuales, sino apuestas colectivamente contruidos en espacios de co-análisis y reflexión. Este método no solo recogió información, sino que permitió construir y validar sentidos colectivos, reflejando un estilo y colectivo de pensamiento. Esto significa de acuerdo con la hipótesis de trabajo que vengo manejando que el diseño deja de ser una práctica instrumental y se convierte en una disciplina centrada en patrones de simetría relacional.

6.2. Del giro epistemológico al giro metodológico

El SISPI confirma la pertinencia de un doble giro:

Epistemológico, porque desplaza el centro del sujeto hacia los hechos colectivos configurados en torno a los recursos.

Metodológico, porque plantea que la tarea del diseño no es interpretar demandas individuales, sino identificar y activar patrones comunes que expresen la historicidad, la semántica y la ontología de un colectivo.

Esta perspectiva obliga a pensar el diseño no como un repertorio de técnicas, sino como una disciplina que produce configuraciones onto-epistemo-semánticas. Desde esta mirada, los encuentros de reflexión colectivos no fueron meros talleres participativos, sino

dispositivos epistémicos en los que la comunidad produjo hechos y reglas colectivas que hoy se reconocen como política pública mediante el Decreto 480 de 2025.

6.3. Implicaciones para la política pública

El SISPI ilumina un debate más amplio: cómo diseñar políticas públicas en contextos de diversidad sociocultural sin caer en la trampa tecnocrática ni en la simple agregación de demandas fragmentadas. Como se discute también en torno a la gobernanza multinivel, la coordinación entre niveles y actores no puede reducirse a arreglos burocráticos, sino que debe ser entendida como una plataforma de articulación de patrones colectivos.

Las implicaciones de este giro metodológico son claras:

Legitimidad: la política se legitima cuando se funda en hechos colectivos validados por los propios actores, y no en consultas instrumentales.

Valor público: lo público no se mide solo por eficiencia administrativa o cobertura de servicios, sino por la capacidad de producir y sostener bienes comunes.

Sostenibilidad: la gobernanza multinivel y multipolar encuentra estabilidad cuando reconoce y articula los estilos de pensamiento y las reglas propias de los colectivos.

6.4. Síntesis

El caso SISPI muestra que el diseño pluralista no es solo una posibilidad conceptual, sino una práctica concreta que reconfigura la relación entre comunidades y Estado. Su articulación con el Decreto 480 de 2025 confirma que los hechos colectivos pueden traducirse en política pública sin perder su legitimidad cultural. Al mismo tiempo, la discusión teórica que aquí presento desde la tríada Fleck–Ostrom–Aguilar subraya que este giro solo es viable si se rompe con la lógica cartesiana que ha dominado el diseño y gran parte de la reflexión sobre lo que somos y hacemos. La experiencia del SISPI muestra que esta ruptura es posible cuando la tarea metodológica central del diseño se orienta a visibilizar y activar los patrones de simetría colectiva que configuran la vida social, y cuando tales patrones se convierten en base legítima para la estructuración de políticas públicas más inclusivas, sostenibles y plurales.

7. Conclusiones

El recorrido desarrollado en este escrito permite afirmar que el diseño, entendido desde una lógica pluralista, multinivel y multipolar, ofrece herramientas epistemológicas y metodológicas para repensar la manera como se formulan y se implementan políticas públicas en contextos de diversidad sociocultural.

En primer lugar, el giro epistemológico aquí planteado muestra que el diseño no puede seguir anclado a la lógica cartesiana sujeto–objeto que ha predominado en sus distintas olas históricas. Superar esta inercia implica desplazar el centro de referencia hacia los recursos

compartidos y hacia los patrones de pensamiento colectivo que los grupos desarrollan en torno a ellos.

En segundo lugar, el giro metodológico propuesto demuestra que no basta con enunciar discursos participativos: es necesario identificar y activar patrones comunes de simetría relacional que expresen hechos colectivos, reglas policéntricas de acción y arreglos multinivel de gobernanza. El proceso del SISPI con el pueblo Embera constituye una evidencia concreta de cómo este tránsito es posible: a través del tejido séxtuple y de metodologías de co-análisis como los encuentros colectivos, la salud fue concebida y validada como un bien común, articulando espiritualidad, cuidado, organización política y saberes interculturales.

En tercer lugar, el reconocimiento jurídico del SISPI mediante el Decreto Ley 480 de 2025 confirma que estas prácticas no solo son viables en el plano comunitario, sino que pueden institucionalizarse como política de Estado, legitimando los hechos colectivos como fundamento de lineamientos y acciones públicas.

Finalmente, la experiencia aquí presentada abre una proyección más amplia: la necesidad de incorporar los giros epistemológico y metodológico a otras políticas públicas en contextos de diversidad cultural y territorial. Pensar el diseño como disciplina pluralista significa apostar por políticas relacionales, construidas desde los patrones colectivos que sostienen la vida social. Solo así será posible avanzar hacia decisiones públicas más inclusivas, sostenibles y legítimas, capaces de generar verdadero valor público desde lo común y lo plural.

Referencias

- Aguilar, L. F. (2014). *La nueva gobernanza pública. La gobernanza de los asuntos públicos*. Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno.
- Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Instituto Nacional Electoral.
- Asociación Indígena de Caldas. (2024). *Lineamientos del sistema de formación en salud*. Manuscrito inédito.
- Delos Reyes, P., & Botero, A. (2012). Participatory design and the challenge of moving beyond the local. *CoDesign*, 8(2–3), 87–93.
<https://doi.org/10.1080/15710882.2012.672575>
- Escobar, A. (2017). *Sentipensar con la Tierra: Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia*. UNAULA.
- Escobar, A. (2018). *Designs for the pluriverse: Radical interdependence, autonomy, and the making of worlds*. Duke University Press.
- Fleck, L. ([1936] 1986). *La génesis y el desarrollo de un hecho científico*. Madrid: Alianza Editorial.
- Fry, T. (2009). *Design futuring: Sustainability, ethics and new practice*. Berg.
- Fry, T. (2011). *Design as politics*. Berg.
- Fry, T. (2015). *City futures in the age of a changing climate*. Routledge.
- García, C. (2024). *Examen de candidatura doctoral: Diseño centrado en los bienes comunes y el pensamiento colectivo. Implicaciones epistemológicas para la toma de decisiones públicas*. Universidad de Caldas. Manuscrito inédito.
- García, C. (2024). *Documento metodológico SISPI*. Manuscrito inédito.
- García, C. (2024). *Repensando la problemática*. Manuscrito inédito.
- García, C., Gallego, L., & Rivillas, J. (2025). *Factores socioculturales en la gobernanza y gobernabilidad de alcaldes indígenas*. Manuscrito inédito.
- García, C., & Giraldo Arango, L. (2025). *El papel de la ESAP en la gobernanza multinivel*. Manuscrito en revisión.
- Ho, D. (2015). Beyond participation: Toward a framework for an ecology of practices. *Design Issues*, 31(3), 89–103. https://doi.org/10.1162/DESI_a_00336
- Löwy, I. (2004). *Ludwik Fleck: pensamiento colectivo y estilo de pensamiento en la ciencia moderna*. Madrid: Akal.
- Manzini, E. (2015). *Design, when everybody designs: An introduction to design for social innovation*. MIT Press.
- Manzini, E., & Rizzo, F. (2011). Small projects/large changes: Participatory design as an open participated process. *CoDesign*, 7(3–4), 199–215.
<https://doi.org/10.1080/15710882.2011.630472>
- Mortati, M. (2015). Fourth wave design: A new conceptualization of design practice. *Design Issues*, 31(4), 4–16. https://doi.org/10.1162/DESI_a_00352
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge University Press.

Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes: La evolución de las instituciones de acción colectiva*. Fondo de Cultura Económica.

Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.

Vines, J., Clarke, R., Wright, P., McCarthy, J., & Olivier, P. (2013). Configuring participation: On how we involve people in design. *Proceedings of the SIGCHI Conference on Human Factors in Computing Systems*, 429–438.

<https://doi.org/10.1145/2470654.2470716>

Ministerio de Salud y Protección Social. (2025). *Decreto Ley 480 de 2025*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.

Disputas por el “desarrollo” en Oaxaca, México: dilemas por el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec (CIIT)

Ever Sánchez Osorio

Secretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación

Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

Yessenia Fabiola López De Jesús

Instituto de Ciencias de la Educación de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

Manuel Garza Zepeda

Instituto de Investigaciones Sociológicas de la Universidad Autónoma Benito Juárez de Oaxaca

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Las disputas por el desarrollo en el mundo rural y agrario han cambiado con el tiempo. Primero se centraron en luchas por las necesidades de los sistemas de producción. Le siguió la disputa por la tierra y defensa del territorio, a la que se sumaron demandas sociales, culturales, económicas y políticas por el desarrollo agrícola, la democratización de la tierra, y las condiciones de vida de campesinos y productores. Actualmente son provocadas por la agresión a formas de vida y de organización social comunitarias que implica daños a los bienes comunes o naturaleza (tierra, agua, aire, flora y fauna). Las problemáticas trascendieron la disputa por la tierra, la libertad y la democracia, desembocando en luchas por la defensa del territorio y sus autonomías. El caso que nos ocupa se localiza en Oaxaca, México, entidad que se caracteriza por luchas y movimientos sociales que comúnmente abanderan grupos indígenas, campesinos, profesores y sociedad civil. En el gobierno de la denominada “4ta transformación” se emprendieron megaproyectos de desarrollo que tuvieron como finalidad crear polos de crecimiento en regiones caracterizadas como pobres y atrasadas económicamente. La puesta en marcha de tales proyectos violentó a poblaciones indígenas y campesinas, sus formas de organización social, cultural y política. Con ello se desataron una serie de movilizaciones que desencadenaron en luchas y enfrentamientos por el desarrollo en el sureste mexicano. A partir de documentación periodística y aproximaciones de campo al Istmo de Tehuantepec, presentamos el caso de la resistencia al megaproyecto Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, el cual cuestiona la idea de “desarrollo” conjurada por un plan de nación, desde una concepción diferente de vida por parte de poblaciones indígenas, campesinos y gente común que colocan en el centro de sus existencias los bienes comunes (naturaleza) como eje principal del vivir bien.

Palabras clave

Disputas, desarrollo, Interoceánico, Tehuantepec, Oaxaca

El desarrollo de los servicios sociales y la desinstitucionalización en Europa y Polonia como ejemplo de buenas prácticas para soluciones iberoamericanas

Prof. Mirosław Grewiński

Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Korczak – Academia de Ciencias Aplicadas en Varsovia, Polonia

Dr. Marek Kawa

Departamento de Ciencias Sociales. Universidad Korczak – Academia de Ciencias Aplicadas en Varsovia, Polonia

Resumen

El presente artículo aborda el tema de la desinstitucionalización (DI) como un desafío clave de la política social contemporánea en Europa, presentando a Polonia como ejemplo de buenas prácticas susceptibles de ser adaptadas en los países iberoamericanos. La DI supone el abandono del modelo de atención institucional en favor de los servicios comunitarios domiciliarios y familiares, que permiten a las personas necesitadas –personas mayores, con discapacidades, en situación de crisis– permanecer el mayor tiempo posible en su entorno natural.

Las experiencias polacas demuestran que la implementación de la DI requiere estrategias nacionales, inversión en capital humano, digitalización y cooperación intersectorial. Las investigaciones realizadas por la Universidad Korczak (2023–2024), en las que participaron más de 8 mil encuestados, abarcaron seis áreas de servicios: cuidado alternativo, apoyo a personas dependientes, personas con discapacidad, personas mayores, personas con problemas de salud mental y personas en situación de sinhogarismo. Los resultados revelaron tanto el potencial como las barreras, entre ellas la limitada cooperación institucional, el papel insuficiente de las ONG y la exclusión digital.

El artículo también presenta ejemplos latinoamericanos.

La Estrategia de Desarrollo de los Servicios Sociales 2035 en Polonia, que cumple con las directrices de la UE, supone la descentralización, la personalización y la transformación gradual de las grandes instituciones. Las recomendaciones incluyen el desarrollo de servicios electrónicos, el fortalecimiento de las competencias de los trabajadores, la inclusión de las ONG y del sector privado, así como la creación de un sistema de apoyo multinivel.

Por tanto, la DI no significa el cierre de las instituciones, sino un cambio sistémico de paradigma: la construcción de una “pirámide de servicios” basada en la familia, la comunidad y la atención especializada. El ejemplo polaco puede inspirar a los países de América Latina y el Caribe a emprender reformas similares.

Palabras clave

desinstitucionalización, política social, atención comunitaria, Polonia, América Latina, servicios sociales, descentralización, innovación, cooperación intersectorial

Introducción

El proceso de desinstitucionalización (abreviado en el texto como: DI) constituye uno de los principales desafíos para la política social contemporánea en Polonia y en Europa. Significa un alejamiento progresivo del modelo de atención centrado en grandes instituciones, hacia la prestación de servicios en el entorno natural de vida de los ciudadanos: cerca de la familia, los vecinos y la comunidad local. Se trata de un proceso no solo organizativo, sino también cultural y axiológico, ya que redefine el papel del Estado y de la comunidad en el cuidado de las personas que requieren apoyo. Su implementación efectiva exige una estrategia coherente, cooperación multisectorial, así como inversiones en capital humano e innovaciones tecnológicas.

Al observar las definiciones de la DI, conviene mencionar dos de carácter “institucional”, promovidas por organismos multilaterales como UNICEF (2010) y la Unión Europea:

“La desinstitucionalización no debe entenderse principalmente como el cierre de centros de atención residencial, sino como el proceso de desarrollo de servicios de apoyo a nivel de la familia y de la comunidad local, que permita a la persona necesitada permanecer el mayor tiempo posible en su entorno domiciliario.”

Esta definición (con esta redacción exacta) se cita en el documento oficial del MRiPS [Ministerio de Familia, Trabajo y Asuntos Sociales de Polonia]– *Lineamientos nacionales para la elaboración de planes locales de desinstitucionalización de los servicios sociales* – como definición de la European Commission, DG REGIO (2014); *European Expert Group (2012/2013)*; *MRiPS (2024)*, aplicada en políticas y en la programación de fondos de la UE.

La desinstitucionalización es un proceso que afecta a una parte importante de la ciudadanía polaca, especialmente a quienes requieren apoyo: personas dependientes, solitarias, mayores, o en crisis de salud mental. Es una estrategia que sirve para organizar los servicios públicos, en particular los asistenciales, la que podemos observar no solamente en Europa y en la estructura de la UE, sino que sus elementos se pueden identificar en la dispersión - aunque puedan definirse de manera diferente - en todo el mundo, especialmente en los sistemas avanzados de política social, pero por otro lado, también podemos encontrar sus mecanismos en los Estados Unidos, donde la tradición no incluye un sector social o asistencial tan desarrollado.

En Polonia, la implementación del paradigma de la DI influirá en el funcionamiento de varios miles de instituciones del ámbito del apoyo social en los municipios, en más de 200 mil empleados de estas instituciones y de sus entornos, en muchos miles de agentes de las administraciones locales y regionales, así como en miles de personas vinculadas a organizaciones no gubernamentales. Sobre todo, la desinstitucionalización tendrá un impacto enorme en la vida cotidiana de incluso varios millones de beneficiarios de los

servicios sociales comunitarios y residenciales en sus distintas modalidades, así como en sus familias y entornos cercanos. Es, por tanto, un proceso cuya implementación ya influye o influirá directamente en el funcionamiento social de una parte significativa de los ciudadanos, en su calidad de vida y en su bienestar.

Tras nuestras experiencias investigadoras, hemos decidido proponer este tema y nuestras recomendaciones post-investigación para la región de América Latina y el Caribe, que cuenta con una sólida tradición de sensibilidad social y de acción comunitaria. La región sudamericana se caracteriza por vincular los servicios sociales con la política de salud pública y con la lucha contra la exclusión social. Aunque siguen presentes desafíos como la falta de financiación estable y las profundas desigualdades sociales, estas soluciones demuestran que la desinstitucionalización puede aplicarse con éxito también en países en desarrollo.

Nuestro centro académico, la Universidad Korczak – Academia de Ciencias Aplicadas en Varsovia, organizó y llevó a cabo entre 2023 y 2024 una investigación integral sobre la DI, integrando a los mejores investigadores, profesionales y responsables de políticas sociales en los servicios más esenciales. Dicho trabajo organizativo e investigativo de casi año y medio dio lugar a conclusiones y recomendaciones que proponemos como buenas prácticas o soluciones listas para su adaptación.

La investigación abarcó tanto a proveedores como a usuarios en seis áreas de los servicios sociales: cuidado alternativo, apoyo a personas dependientes, apoyo e integración de personas con discapacidad, apoyo a personas con problemas de salud mental, apoyo a personas mayores y apoyo a personas en situación de sinhogarismo. En este mismo orden [de áreas] intentaremos proponer recomendaciones y soluciones de buenas prácticas en materia de desinstitucionalización.

En nuestro estudio se analizaron diversos aspectos de la creación y prestación de servicios sociales por parte de las instituciones; la preparación y expectativas de los beneficiarios hacia dichos servicios, el potencial de cooperación intersectorial y el potencial de uso de los servicios electrónicos y de las tecnologías en la creación de nuevos servicios y en la transformación institucional. Para llevar a cabo el *Diagnóstico Nacional de la DI* se aplicaron distintos métodos de investigación.

En los estudios CAWI participaron 2.650 encuestados de instituciones y 3.518 beneficiarios de servicios residenciales y comunitarios. Los estudios de casos incluyeron 256 entidades en todas las regiones, y la encuesta a los gobiernos municipales abarcó 531 entes territoriales. En total, en la investigación participaron más de 8,3 mil personas.

Los resultados del *Diagnóstico Nacional de la DI* fueron presentados, entre otros, en la *Estrategia de Desarrollo de los Servicios Sociales – Política pública hasta 2035* (Uczelnia Korczaka, 2024). Las conclusiones de la encuesta fueron presentados a los responsables

municipales. El objetivo principal de nuestro estudio fue evaluar el grado de preparación de las instituciones de ayuda e integración social para implementar la desinstitucionalización en Polonia.

Objetivos comunes y fundamentos para la implementación de la DI en el mundo.

Elementos de la desinstitucionalización en América Latina y el Caribe

En el plano estratégico, la desinstitucionalización también en los países hispanos debe consolidarse como un paradigma de cambio en la política social entendida como un mecanismo de rediseño continuo del sistema de servicios sociales y de adaptación institucional a las nuevas necesidades de los clientes. Requiere tanto la creación de nuevos servicios comunitarios como la transformación de los ya existentes, y exige, además, desarrollar la cooperación entre distintas instituciones y sectores (administraciones nacionales y locales, unidades de servicios sociales, organizaciones no gubernamentales, empresas de economía social y sector privado).

La DI implica también la mayor implicación de actores informales—familias, cuidadores, vecinos— en la provisión de apoyos, lo cual genera desafíos y necesidades de gestión específicas. Si nos fijamos en la región de América Latina y el Caribe, también encontramos experiencias pioneras y avanzadas en materia de política social. La tradición de soluciones en materia de desinstitucionalización en la región de América Latina y el Caribe tiene sus raíces en las transformaciones democráticas de finales del siglo XX, así como en el fuerte énfasis en los derechos humanos y la integración social.

Vale la pena mencionar brevemente algunos ejemplos que confirman que el tema de la DI no es algo ajeno o lejano en la región de América:

Brasil

En Brasil, desde la década de 1990, se produjo un proceso de sustitución progresiva de los grandes hospitales psiquiátricos por Centros de Atención Psicosocial (Centros de Atensão Psicossocial – CAPS). Los CAPS ofrecen a las personas necesitadas atención cercana al lugar de residencia, integrando psiquiatría, psicoterapia, actividades comunitarias, programas de inclusión social y de inserción laboral.

Actualmente funcionan más de 2.500 CAPS distribuidos en casi todas las regiones del país, constituyendo la base de la política brasileña de salud mental. El programa, respaldado por la Política Nacional de Salud Mental, representa un modelo en el cual la atención médica se combina con la rehabilitación social y la lucha contra la estigmatización (Amarante & Torre, 2017; Ministerio da Saúde do Brasil, 2011).

Las reformas brasileñas relacionadas con la DI pueden resumirse en tres orientaciones:

1. Transformar el sistema de atención de cerrado y integrador y accesible.
2. Fortalecer los lazos sociales y ofrecer un apoyo más personalizado a nivel local.

3. Promover la autonomía y el empoderamiento mediante la integración comunitaria y la participación activa.

México

En México, un buen ejemplo de la DI lo constituyen la creación de centros locales de apoyo familiar y los programas de Estancias Infantiles, orientados a garantizar el cuidado y la educación de la primera infancia en entornos cercanos a la familia.

La reforma del sistema de cuidado infantil se inició entre 2007 y 2018 como programa federal para apoyar a familias de bajos ingresos, facilitando el acceso a guarderías y centros preescolares gestionados localmente.

Además, México (El País, 2025) desarrolla una red de Centros de Atención Integral, dirigidos a personas mayores y con discapacidad, que ofrecen cuidado diurno, asesoramiento y actividades de inclusión social (Secretaría de Desarrollo Social, 2018).

Los primeros 12 centros serán puestos en funcionamiento en Ciudad Juárez, que es una ciudad fronteriza con intenso tráfico migratorio, y atenderán a niños de 1.5 meses a 4 años. Los centros ofrecerán no solo un espacio seguro durante las horas de trabajo de los padres, sino también una atención integral: controles de salud, seguimiento nutricional y estimulación educativa.

El modelo contempla distintas formas de gestión:

- directa, a través del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS),
- mediante alianzas con empresas (por ejemplo, en parques industriales),
- en cooperación con el Sistema Nacional DIF, para familias no afiliadas al IMSS.

Este innovador programa responde a las necesidades de las mujeres trabajadoras y tiene como objetivo reconstruir y transformar el sistema de cuidados [en México] (El País, 2025).

Chile

En Chile, la desinstitucionalización se expresa en el desarrollo de programas de vivienda con apoyo e integración social para personas con discapacidad, junto con la expansión de una red de servicios comunitarios (Ministerio de Salud de Chile, 2017).

Un elemento importante es el Plan Nacional de Salud Mental 2017–2025, que prevé la reducción progresiva de los hospitales psiquiátricos grandes y su sustitución por un mayor desarrollo de centros de salud mental más pequeños, más vinculados a las comunidades locales.

Programas como «Residencias Protegidas» ofrecen viviendas con apoyo a personas con enfermedades mentales, promoviendo autonomía e integración social (Ministerio de Salud de Chile, 2017). Estos programas se complementan con servicios comunitarios de salud mental y estrategias de prevención, conformando un enfoque integral.

El modelo chileno combina tres dimensiones clave:

1. Atención descentralizada, cercana al lugar de residencia.
2. Apoyo en la vivienda y la comunidad, que fomenta la vida independiente.
3. Inclusión social como un principio transversal de las políticas públicas.

Costa Rica y el Caribe

En Costa Rica, la DI se vincula a una política pública de largo plazo basada en la descentralización de los servicios sociales y de salud, junto con un fuerte sistema de atención primaria comunitaria.

Los Equipos Básicos de Atención Integral de Salud (EBAIS), creados en los años noventa, constituyen el pilar de esta reforma. Ofrecen atención integrada en las comunidades, combinando prevención, salud mental y apoyo social. Para 2019 existían más de 1.050 equipos EBAIS y 106 equipos de apoyo (con psiquiatras y trabajadores sociales), cubriendo a más del 94 % de la población.

El modelo costarricense incorpora:

- atención psiquiátrica en la atención primaria,
- apoyo comunitario en crisis,
- vivienda con apoyo,
- hospitalización en servicios generales en lugar de hospitales psiquiátricos.

En el Caribe, Jamaica fue pionera en la psiquiatría comunitaria desde los años sesenta, apoyada por clínicas locales y enfermeras psiquiátricas comunitarias. Gracias a ello, el país redujo en un 58 % los pacientes en el único hospital psiquiátrico nacional, trasladando la atención al nivel local.

En protección infantil, la agencia estatal CPFSA impulsa la reforma *Beyond Institutionalization*: el 84 % de la atención alternativa es familiar (adopción, acogimiento, reintegración) y solo el 16 % institucional.

En Trinidad y Tobago y otros Estados caribeños se han iniciado procesos de descentralización y capacitación, con apoyo de la OPS y la OMS. La reforma de salud mental de 2019 en Trinidad y la implementación de *WHO QualityRights* (2025) buscan sustituir progresivamente el modelo hospitalario por servicios comunitarios inclusivos.

Tabla comparativa: Desinstitucionalización en Costa Rica, Jamaica y Trinidad y Tobago

País	Soluciones clave	Datos numéricos / indicadores
Costa Rica	Equipos EBAIS e integración de la salud mental en la atención primaria; visitas domiciliarias ATAP; vivienda con apoyo	>1.050 equipos EBAIS + 106 equipos de apoyo (2019); más del 94 % de la población cubierta por el sistema
Jamaica	Psiquiatría comunitaria desde los años 60–90; cuidado alternativo y reintegración en lugar de instituciones	Reducción del número de pacientes en el hospital psiquiátrico en un 58 % (1960–1990); 84 % del cuidado alternativo familiar vs. 16 % institucional

Trinidad y Tobago	Reforma de la política de salud mental (2019); formación en WHO QualityRights (2025); desarrollo de servicios comunitarios	Aún alta proporción de camas en hospitales psiquiátricos (WHO-AIMS 2007); procesos iniciados de descentralización y capacitación de personal

Desinstitucionalización en Polonia

Como paradigma sistémico, la desinstitucionalización se ha ido difundiendo en la política social polaca recientemente, aunque los indicios de este proceso podían observarse ya hace más de una década en determinadas políticas sectoriales — por ejemplo, en la atención alternativa de menores, o incluso antes en la política dirigida a las personas en situación de sinhogarismo. Sin embargo, no llegó a convertirse en un instrumento de la política social de carácter principal (mainstreaming). Polonia, como país mediano de la UE, ha integrado con rapidez sus estándares de atención y asistencia con los supuestos de la desinstitucionalización en la Unión Europea (Chorąży & Kubicki, 2018; MRiPS, 2022; Uczelnia Korczaka, 2024; Social Protection Committee, 2021). Aún queda un largo camino hacia una plena sinergia, pero ya antes de la adhesión a la UE en 2004, en Polonia se habían implementado con éxito programas piloto de desinstitucionalización financiados por el Fondo Social Europeo o por el fondo Phare para países en proceso de adhesión. La dirección inevitable hacia la desinstitucionalización de los servicios públicos — especialmente los asistenciales— queda señalada por numerosos documentos internacionales que Polonia ha ratificado o que está obligada a aplicar (Chorąży & Kubicki, 2018; MRiPS, 2022). El tema de la desinstitucionalización constituye un elemento clave de la agenda y de la perspectiva financiera de la UE para los años 2021–2027. La Comunidad Europea destina cuantiosos recursos del Fondo Social Europeo al desarrollo de los servicios sociales y a la DI. La desinstitucionalización de los servicios es también una estrategia del gobierno polaco: en 2022 el Sejm adoptó, a propuesta del Ministerio de Familia y Política Social, la *Estrategia de Desarrollo de los Servicios Sociales. Política pública hasta 2035* (MRiPS, 2022). Este documento establece el rumbo de las acciones del ministerio y de las autoridades locales para los próximos años. Asimismo, obliga a las autoridades regionales a preparar programas de desarrollo de servicios sociales en el marco de la DI, y a los gobiernos municipales y de distrito a elaborar planes locales de desarrollo de servicios sociales. Los intentos de cambiar la política social también se realizaron más tarde, por ejemplo en el marco de la iniciativa de reforma del sistema de asistencia social en 2013, que proponía la creación de centros locales (municipales y distritales) de servicios sociales y de agencias de trabajo social, así como mediante proyectos sistémicos del Programa Operativo Capital Humano, que introdujo en el sistema de asistencia social la posibilidad de que los Centros Municipales de Asistencia Social (OPS) y los Centros Distritales de Apoyo a la Familia (PCPR) implementaran

servicios en el ámbito de la Integración activa y de la difusión del trabajo social. Lamentablemente, estos intentos de incorporar dichas soluciones en la corriente mayoritaria de la política social fracasaron, y en los años siguientes se reforzó el instrumental tradicional de apoyo a los hogares mediante transferencias monetarias directas —como el programa 500+ y otros programas sociales (+) “plus”— que, en lugar de ofrecer servicios necesarios, se limitan a transferir dinero.

Durante las tres últimas décadas de transformación de los sistemas de asistencia se ha seguido, por tanto, un modelo de “3 x DE”, en el que convergieron procesos de descentralización, desmonopolización y, en menor medida, desinstitucionalización. En este sentido, la desinstitucionalización no es un proceso completamente nuevo: sus elementos ya aparecían en estrategias anteriores, especialmente en lo relativo a la dimensión comunitaria —“abrir” las instituciones hacia el entorno, “salir” con la oferta hacia las comunidades locales, desarrollar servicios de apoyo domiciliario, etc. Estos procesos se aceleraron notablemente en la última década, con el desarrollo de la política para personas mayores y la inclusión, por parte de los gobiernos locales, de la población de 65+ en nuevos servicios sociales.

Asimismo, la descentralización y la desmonopolización de los servicios dieron ciertos resultados en la incorporación del sector no gubernamental, de la economía social y del sector informal como proveedores naturales de servicios comunitarios. No obstante, siguen observándose temores ante el cambio, derivados sobre todo de la falta de conocimiento suficiente sobre los modos de implementar la DI en las instituciones examinadas, así como del miedo e inseguridad de los trabajadores de las unidades de asistencia social, la falta de recursos financieros y de personal adecuados, las lagunas de competencias —en especial en lo relativo a la implementación de servicios electrónicos— y la escasa cooperación interinstitucional e intersectorial.

Entre los retos y limitaciones actuales de la DI en Polonia cabe destacar que uno de los mayores es la falta de un desarrollo más dinámico de la cooperación y de la colaboración en red. Ello se manifiesta en la renuencia de las instituciones a establecer colaboraciones duraderas, en la falta de hábito de ejecutar servicios en cooperación intersectorial, en el bajo y todavía insuficiente número de ONG en muchas regiones y en el hecho de que aún no se reconoce suficientemente el potencial del sector privado. Por ello, la construcción de una arquitectura sólida y estable de cooperación intersectorial sigue siendo uno de los mayores desafíos del proceso de DI en Polonia.

Otro desafío importante es la subestimación de la comunicación social, tanto en las relaciones con los beneficiarios de los servicios como con los demás actores implicados. Este proceso requiere elaborar una narrativa convincente y positiva dirigida a los destinatarios y a los proveedores de servicios, campañas de información y la creación de un sentido de

urgencia por el cambio en las instituciones. Todo ello constituye la base de la gestión del cambio, imprescindible en una transformación social de tal envergadura como lo es el plan de desarrollo de los servicios comunitarios a esta escala. Actualmente, muchos beneficiarios carecen de información suficiente sobre la oferta de servicios sociales, lo que les impide acceder a ellos.

En conclusión, estos son los retos a largo plazo y las deficiencias con los que nos enfrentamos en Polonia, y que bloquean una mayor dinámica de implementación de la desinstitucionalización de los servicios públicos. La DI puede incluso considerarse como otra reforma esencial de la política social en Polonia. Puede llegar a ser, después de la descentralización y de la parcial desmonopolización, la “tercera gran transformación” de la política social contemporánea.

Recomendaciones y conclusiones derivadas de la estrategia polaca de desinstitucionalización de los servicios públicos

Las recomendaciones presentadas se refieren a todos los niveles del proceso de desarrollo de los servicios sociales: desde el nivel central (visión y estrategia de cambio), pasando por el regional, hasta el distrital y municipal. También resultan pertinentes desde la perspectiva del funcionamiento de las instituciones individuales de la política social. La implementación de un cambio social debe comenzar con una visión clara, precedida de un diagnóstico, así como con una estrategia bien comunicada. Es necesario garantizar un mecanismo de coordinación eficaz de la estrategia y de la gestión multinivel de la política social (multi-level governance), definiendo claramente la distribución de roles y tareas de todos los actores implicados, incluido el sector salud, y asegurando al mismo tiempo una posición de decisión suficientemente alta en materia de DI dentro de las estructuras del poder ejecutivo.

Uno de los consejos iniciales más importantes consiste en asegurar recursos financieros nacionales y locales adecuados para la implementación de la estrategia de DI, lo que incluye la introducción de soluciones de *finance mix* y de mecanismos de vinculación de las prestaciones sociales con los servicios. Las prestaciones económicas deberían estar más estrechamente vinculadas con la posibilidad de destinarlas a la financiación de servicios de apoyo comunitario.

Es fundamental crear un mecanismo de participación efectiva de las organizaciones no gubernamentales, del sector de apoyo informal, de las empresas de economía social, de los actores privados y de otros interesados en el proceso de provisión de servicios y en la implementación de una política multisectorial. Asimismo, se requiere desarrollar mecanismos de cooperación intersectorial para la ejecución de servicios en red.

1. Elaborar e implementar soluciones que incluyan en mayor medida a las familias y al entorno cercano de los beneficiarios en el cuidado, de acuerdo con el esquema de la

“pirámide de los servicios sociales” — similar a la “pirámide de A. Maslow” —, cuya base la constituye el apoyo proporcionado en el entorno más próximo de las personas que requieren asistencia.

2. Las mejores inversiones a largo plazo son las realizadas en las competencias del personal de la política social local, especialmente en las capacidades de gestión del cambio y en las competencias blandas necesarias para coordinar la cooperación intersectorial. Es preciso elevar el prestigio de las profesiones sociales, aumentar los salarios de los trabajadores, crear nuevas profesiones y roles profesionales. Es de gran importancia mejorar el estatus de las profesiones asistenciales y garantizar a los empleados una remuneración adecuada, con el fin de detener la fuga de personal y atraer a nuevos profesionales. Además, se propone la introducción obligatoria de estudios de MBA en gestión del proceso de DI para los líderes locales encargados de implementar este proceso.

3. Desarrollar el hábito de la evaluación de los resultados del desarrollo de los servicios comunitarios a nivel central, regional y también en el nivel local más bajo. Es preciso crear foros de intercambio de buenas prácticas, así como bases de datos de estudios de caso, y foros de innovación social, con el fin de incrementar el nivel de innovación y difundir las mejores soluciones y prácticas entre los actores de la desinstitucionalización.

4. Uno de los condicionantes clave para el éxito de la desinstitucionalización en Polonia es culminar aún las acciones de descentralización: transferir parte de las tareas al sector no gubernamental (ONG) y al sector privado, conforme al principio de intersectorialidad. Este proceso ha conocido diversas fases de intensidad, valorándose en mayor medida al sector privado como socio que al sector no gubernamental (ONG).

5. La siguiente etapa tras la descentralización es la desmonopolización de los servicios: la creación de servicios en el lugar de residencia de los ciudadanos y la transformación de las grandes instituciones residenciales en entidades más pequeñas y abiertas al entorno local.

6. La personalización de los servicios en el contexto de los vínculos sociales implica un enfoque individual hacia las necesidades de cada beneficiario y el respeto de sus elecciones y preferencias. En la práctica, la personalización de los servicios puede significar, por ejemplo, la implementación de programas de presupuestos individuales o de vales individuales, lo cual puede conducir hacia un individualismo extremo y, en algunos casos, a la aislación social de los beneficiarios (como ya ocurre actualmente en ciertos países).

7. Aunque existe una gran expectativa de que la mayoría de los servicios sean gratuitos, una parte de los beneficiarios desea pagar por ellos; asimismo, un número significativo de trabajadores de las instituciones subraya que, por diversos motivos, no deberían ser necesariamente gratuitos. Los estudios muestran que el coste de los servicios comunitarios puede ser superior al de los servicios residenciales, de modo que dicho coste puede compartirse entre la familia del beneficiario y el presupuesto público local.

8. Es indispensable asegurar recursos adecuados en los niveles central y local para la implementación de los servicios comunitarios, lo cual incluye garantizar la continuidad de la financiación de los proyectos de desarrollo de servicios sociales, así como introducir soluciones de finance mix, basadas en la cofinanciación de los servicios por parte de diversos pagadores, incluso patrocinadores comerciales en el marco de la RSC. Se recomienda, además, la introducción de mecanismos de vinculación de las prestaciones sociales con los servicios.

9. Un elemento esencial de la concepción de la DI es el fortalecimiento de la prevención y de las acciones que eviten la materialización de riesgos sociales y sanitarios. No obstante, estas acciones requieren una cooperación más estrecha entre el sector salud y el sector de la política social (del mismo modo que la requiere la introducción de servicios asistenciales coherentes). La prevención constituye un aspecto sumamente importante, cuya implementación requiere una reflexión estratégica específica y la definición de quién debe llevar a cabo dichas actividades y de qué manera.

10. Una de las conclusiones clave es el bajo nivel de utilización de los servicios electrónicos (e-servicios) y la resistencia de las unidades de asistencia social a implementar estas soluciones. La existencia de una “doble exclusión digital”, que afecta tanto a los beneficiarios como a los prestadores de servicios, frena el desarrollo de los servicios electrónicos y el aprovechamiento de las tecnologías para facilitar la comunicación y la prestación de servicios.

Las recomendaciones en este ámbito se refieren a la incorporación de la tecnología como eje central del diseño de los servicios sociales. Los servicios electrónicos no deben considerarse un “complemento” del sistema de apoyo social, sino una parte integral del mismo, como cada vez ocurre más en los servicios de administración electrónica puestos a disposición de los ciudadanos. Se recomienda la introducción a mayor escala de la teleasistencia, el teleapoyo y las teleconsultas, así como soluciones que faciliten el contacto y la comunicación en línea entre los prestadores y los beneficiarios de los servicios, incluyendo servicios apoyados en sensores y robótica.

En el marco de la digitalización se propone la creación de una plataforma tecnológica nacional — una base de datos de beneficiarios de servicios sociales — que permita a las instituciones decisoras acceder a información sobre los usuarios, sus necesidades y los servicios que requieren o de los que se benefician, con el fin de mejorar la coordinación del apoyo y garantizar su integralidad. Asimismo, en el marco de la digitalización de los servicios se recomienda implementar software y aplicaciones que permitan la ejecución eficiente de los servicios en el entorno comunitario, la verificación del trabajo del personal en terreno y el control de la calidad de los servicios sociales prestados.

11. Preparar e implementar un sistema de acreditación de prestadores de servicios, mediante la creación de organismos de acreditación y certificación de la calidad de los servicios sociales. Introducir mecanismos que permitan a los beneficiarios elegir a las entidades o personas proveedoras de los servicios, sobre la base de sus derechos y de su capacidad de co-decisión. Realizar de manera regular estudios de seguimiento sobre los avances y desafíos en el desarrollo de los servicios sociales (Diagnóstico Nacional de los Servicios Sociales cada pocos años), basados en una metodología unificada.

12. Crear un mecanismo de participación más profunda de las ONG, del sector informal, de las entidades privadas y de otros actores en el proceso de programación y prestación de servicios, por ejemplo, mediante Comisiones Multilaterales constituidas en los niveles central, regional y local con la participación de todos los sectores. Implementar mecanismos de cooperación y co-producción entre sectores para la provisión de servicios en red.

13. Diseñar e implementar mecanismos que estimulen la creación de nuevas entidades con potencial y competencias para cooperar con los gobiernos locales en la prestación de servicios sociales —ONG, organizaciones parroquiales y vecinales de autoayuda, cooperativas sociales, etc. Introducir regulaciones y soluciones que garanticen a los socios estabilidad financiera, por ejemplo, contratos a largo plazo (3–5 años) para la prestación de servicios sociales por parte de proveedores no públicos, con el fin de estabilizar su potencial de desarrollo.

14. Diseñar el servicio, su estándar y el círculo de beneficiarios (“service design”), así como realizar capacitaciones para los proveedores, establecer los métodos de comunicación sobre la disponibilidad del servicio (cómo el beneficiario conocerá la existencia del servicio, cuál será el proceso de solicitud), garantizar la prestación del servicio conforme al estándar previsto, registrar la ejecución del servicio y analizar su coste (estimación de costes, posible copago del beneficiario, análisis de experiencias y satisfacción del usuario con el servicio).

Junto a la estandarización, un aspecto igualmente relevante es la flexibilidad. Los estudios muestran que la excesiva rigidez de las normativas actualmente dificulta el diseño de servicios para las personas mayores, tales como el servicio denominado “el manitas”, que incluye tareas de reparación, mantenimiento y mejoras menores en la vida cotidiana, o los servicios de apoyo en la gestión autónoma de trámites administrativos por parte de los mayores.

Recomendaciones para las autoridades centrales

1. Aumento de los salarios en el sector asistencial y vinculación de su indexación con la media nacional. Implementación de una estrategia orientada a garantizar personal suficiente en el sector de apoyo. Organización del sistema de formación de las profesiones sociales

(incluidos cuidadores, asistentes y otras ocupaciones asistenciales). Revisión de los requisitos y regulaciones relativas a las profesiones, reduciendo aquellas exigencias que resulten excesivas en relación con el carácter de la ocupación. Descripción de las nuevas profesiones que surgirán como resultado de la desinstitucionalización y del desarrollo de la inteligencia artificial, y preparación de itinerarios formativos para ellas. Desarrollo de programas académicos de carácter prioritario en los estudios superiores del ámbito social.

2. Realización de un estudio nacional para analizar el potencial de las Entidades de Economía Social (PES), ONG y del sector informal en la creación de servicios sociales, con el fin de determinar cuáles son las posibilidades reales de involucrar a este sector en la provisión de servicios sociales. Elaboración de un “índice de servicios sociales” como indicador de la política social. Desarrollo de indicadores de progreso de la desinstitucionalización en las instituciones, regiones y municipios, destinados a monitorear los avances en la implementación de la DI.

3. Adopción de una terminología unificada para todo el ámbito de la desinstitucionalización y de los servicios sociales, clara y comprensible para todos los participantes del proceso. Elaboración de un catálogo de servicios y definiciones que permitan determinar el desarrollo y la dinámica del proceso. Configuración de una política de información sobre los servicios sociales y comunitarios libre de jerga científica y administrativa, comunicada en un lenguaje de beneficios para los destinatarios de los servicios.

4. Realización de una campaña social para informar a los ciudadanos sobre los objetivos y supuestos de la expansión de los servicios sociales. Diseño de una narrativa y explicación de los cambios en el sistema social a los beneficiarios de los servicios sociales y comunitarios. Elaboración de directrices para acciones de comunicación nacionales, regionales y locales, que subrayen la urgencia e importancia de la desinstitucionalización y que expliquen de manera clara y profunda por qué se trata de un proceso beneficioso y socialmente deseado. Acciones informativas dirigidas a las unidades de asistencia social, orientadas a reducir el nivel de temor e incertidumbre.

Recomendaciones para los gobiernos regionales

1. Creación de plataformas regionales de intercambio de información y experiencias para los gobiernos locales, que contribuyan a mejorar el conocimiento sobre la desinstitucionalización. Los gobiernos regionales pueden desempeñar un papel fundamental en la creación de espacios de intercambio de buenas prácticas tanto a nivel regional como interregional. El intercambio de experiencias, herramientas y prácticas puede

facilitar la introducción en el mercado de servicios estandarizados, así como el flujo de ideas e innovaciones entre las instituciones.

2. Otorgar a la desinstitucionalización un carácter de prioridad estratégica en los municipios: el desarrollo de los servicios sociales afecta a un gran número de habitantes de las comunidades locales, posee una importancia estratégica y política, y como tal debería ser objeto de una atención especial por parte de las autoridades locales. Los líderes comunitarios deberían garantizar y apoyar este proceso —políticamente, en términos de contenido, y mediante recursos financieros y de personal.

3. Desarrollo, en las comunidades locales, de servicios sociales deficitarios adaptados a la especificidad local, incluyendo el desarrollo de servicios móviles (servicios a domicilio) en regiones con difícil acceso a los servicios sociales —por ejemplo, debido a la baja densidad de población y a la falta de centros—, así como el desarrollo del transporte social que permita a las personas con menor movilidad, o a quienes viven en localidades con exclusión en materia de transporte, acceder a los servicios diurnos. Igualmente, se recomienda impulsar la teleasistencia, las pulseras de seguridad, los servicios vecinales, el voluntariado y otras formas de implicación del sector informal de apoyo.

4. Fomento de la inversión en infraestructura social, por ejemplo, en viviendas de emancipación para jóvenes que salen del sistema de acogimiento familiar, en apartamentos con apoyo y en el equipamiento de entidades locales. Asimismo, se recomienda el desarrollo de los servicios electrónicos y de las competencias digitales tanto en las instituciones como entre los habitantes. Es importante mejorar la cooperación entre las unidades de asistencia social, las organizaciones que prestan apoyo en el entorno residencial y los centros de salud.

Recomendaciones para las ONG, las Entidades de Economía Social y el sector privado

Las entidades no gubernamentales y el sector privado deberían tratar la desinstitucionalización como una oportunidad y una posibilidad de desarrollo de sus instituciones mediante la prestación de servicios sociales demandados en el mercado. Se recomienda una participación activa en la creación de modelos locales de desarrollo de servicios, ampliando las fórmulas de actuación hacia la cooperación con el sector público. A partir del conocimiento y la experiencia acumulada, es necesario crear servicios sociales innovadores, de alta calidad y competitivos en precio. Deberían elaborarse conjuntamente con los gobiernos locales modelos de cocreación y coproducción de servicios.

Asimismo, se recomienda que las organizaciones no gubernamentales y el sector privado promuevan el voluntariado, incluyendo de forma más amplia a voluntarios en la prestación de servicios sociales, considerando sistemas de gratificación no financiera que motiven a la cooperación. Deberían mobilizarse los recursos de la comunidad local en la provisión de servicios: jóvenes, voluntarios, vecinos y personas mayores activas (y no

únicamente instituciones que presten servicios para los mayores), en ámbitos como la organización del tiempo libre, el desarrollo y la sostenibilidad de los servicios en la comunidad local.

Recomendaciones para la ciencia, el sector de la investigación y las instituciones educativas

El entorno académico debería apoyar las iniciativas locales y regionales dirigidas a planificar, implementar y evaluar programas de apoyo. Se recomienda la implicación del ámbito científico en los procesos de conceptualización, programación y evaluación de programas de apoyo a nivel local y regional.

1. Las universidades especializadas en política social deberían crear programas educativos para directores de instituciones que implementan la DI y desarrollan servicios comunitarios, a fin de reforzar su motivación y dotarlos de herramientas y competencias que les permitan llevar a cabo estos procesos de manera eficaz.

2. Crear programas de apoyo para líderes locales y regionales, por ejemplo en forma de una Academia Municipal de Desinstitucionalización, que incluya diversos instrumentos de conocimiento y apoyo en el ámbito de la elaboración e implementación de la DI en los municipios, así como en la construcción de una nueva arquitectura de los servicios sociales.

3. Se recomienda la creación de nuevas profesiones, tales como el asesor comunitario o el animador de servicios locales. Para ello es preciso introducir programas de formación continua —cursos de capacitación, estudios de posgrado y programas MBA—, especialmente para líderes locales, y desarrollar un sistema de carrera profesional que retenga a los especialistas en el sector social.

Conclusiones

El proceso de desinstitucionalización permite ofrecer a los ciudadanos servicios más accesibles y de mejor calidad. Según muestran las investigaciones científicas, la DI produce en los países de la UE buenos resultados en numerosas áreas de la política social: permite a las instituciones residenciales considerar mejor las necesidades específicas de las personas dependientes y de otros colectivos, y se convierte en una alternativa a los servicios de carácter institucional.

No obstante, en los planes de implementación de la desinstitucionalización debe tenerse en cuenta el contexto situacional. El número de plazas en centros residenciales por habitante (casas de asistencia social de distinto tipo) es en Polonia relativamente bajo en comparación con la UE. Según datos de Eurostat de 2020, Polonia tenía una de las cifras más bajas de plazas en atención de larga duración en toda la Unión Europea —194 por cada 100 mil habitantes (Chorąży & Kubicki, 2018; MRiPS, 2022). Solo Bulgaria y Grecia presentaban un coeficiente inferior al de Polonia. El mayor número de plazas en instituciones residenciales se encuentra en los “antiguos” Estados miembros de la UE.

Por tanto, el desafío de la desinstitucionalización en Polonia no consiste, a diferencia de otros países de la UE, en reducir el número de instituciones residenciales. De hecho, la creciente demanda se refleja en el aumento de hogares privados de asistencia social en el ámbito de la atención a personas mayores. El problema puede radicar en el tamaño de algunos centros residenciales: según datos de la Oficina Central de Estadística (GUS) de 2021, en Polonia existían 2.015 hogares de asistencia social con 127 mil plazas — lo que supone un promedio de 63 plazas por centro — aunque algunos albergaban a 100 personas o más.

No se trata, por tanto, de cerrar o suprimir los grandes centros de atención residencial, sino de crear un sistema de apoyo completo y multinivel, un óptimo equilibrio de diferentes tipos de servicios y fórmulas de provisión. En otras palabras, el dilema polaco consiste en aumentar la accesibilidad de los servicios comunitarios, no en restringir los servicios institucionales. Este mismo paradigma de desinstitucionalización de los servicios sociales es el que proponemos a los sistemas sociales de América del Sur, en gran medida dominados por servicios de carácter institucional.

La base de la “pirámide” de organización de los servicios sociales está constituida por la autoayuda, el apoyo familiar y la ayuda comunitaria informal. El siguiente pilar lo conforman los servicios comunitarios profesionales, prestados por instituciones conforme a determinados estándares, junto con las instituciones diurnas y ambulatorias. El objetivo principal de la estrategia de DI debería ser precisamente el desarrollo de este segmento de la pirámide. En la cima se sitúan las instituciones residenciales de atención continua, que prestan servicios altamente especializados.

Bibliografía

- Amarante, P., & Torre, E. H. G. (2017). *Psiquiatria, loucura e saúde mental: História e perspectivas*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Choraży, J., & Kubicki, P. (2018). Deinstytucjonalizacja usług społecznych – perspektywa europejska i krajowa. *Polityka Społeczna*, (4), 3–10.
- El País. (2025, 15 de enero). *Sheinbaum anuncia la creación de centros de educación y cuidado infantil*.
- European Commission. (2014). *Toolkit on the use of European Union funds for the transition from institutional to community-based care*. Publications Office of the European Union.
- European Commission, DG REGIO. (2014, January 27). *Draft thematic guidance fiche for desk officers: Transition from institutional to community-based care (de-institutionalisation – DI)* (Version 2). Brussels: European Commission.
- European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care. (2012/2013). *Common European Guidelines on the Transition from Institutional to Community based Care* [Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie społeczności lokalnych – wersja polska]. Brussels: EEG.
- Hickling, F. W. (1994). Community psychiatry and deinstitutionalization in Jamaica. *Hospital and Community Psychiatry*, 45(11), 1122–1126.
- Kawa, M., Klimek, M., Szczepaniak-Sienniak, J., *Desinstitucionalización de los servicios sociales de acogida*. Warszawa: Wydawnictwo Elipsa, Uczelnia Korczaka.
- Ministerio da Saúde do Brasil. (2011). *Saúde mental em dados – 10*. Brasília: Ministério da Saúde.
- Ministerio de Salud de Chile. (2017). *Plan Nacional de Salud Mental 2017–2025*. Santiago: Gobierno de Chile.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2022). *Strategia Rozwoju Usług Społecznych. Polityka publiczna do roku 2035*. Warszawa: MRiPS.
- Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej. (2024). *Ogólnopolskie wytyczne tworzenia lokalnych planów deinstytucjonalizacji usług społecznych*. Warszawa: MRiPS.
- Pan American Health Organization. (2020). *Costa Rica: Mental health profile*. Washington, DC: PAHO.
- Pan American Health Organization. (2025, February 24). *Empowering mental health professionals in Trinidad and Tobago – WHO QualityRights Training 2025*. Port of Spain: PAHO.
- Social Protection Committee. (2021). *Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*. European Union.
- UNICEF. (2010). *At home or in a home? Formal care and adoption of children in Eastern Europe and Central Asia*. Regional Office for CEE/CIS.
- UNICEF LAC & Child Protection and Family Services Agency (CPFSA). (2022). *The Child Protection & Family Services Agency (CPFSA): Beyond Institutionalization. Module I: The process of transformation of Alternative Care Systems*. Kingston: CPFSA.

Uczelnia Korczaka. (2024). *Ogólnopolska diagnoza deinstytucjonalizacji: Raport z badań jakościowych i ilościowych*. Warszawa: UKW.

United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC). (2020). *Social Panorama of Latin America 2020*. Santiago: United Nations.

VanderZanden, A., Bitton, A., Schwarz, D., & Macaya, R. (2021). *What does community oriented primary health care look like? Lessons from Costa Rica*. The Commonwealth Fund.

World Health Organization & Ministry of Health, Republic of Trinidad and Tobago. (2007). *WHO-AIMS report on the mental health system in the Republic of Trinidad and Tobago*. Port of Spain: WHO/PAHO.

El diseño de la política anticorrupción en el sector de salud mexicano

Iván Bolívar Ruiz González

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La corrupción aún persiste en más de dos terceras partes de países del mundo a pesar de la implementación de políticas anticorrupción basadas en transparencia durante tres décadas. Así, la pregunta de investigación señala ¿por qué la política anticorrupción basada en reformas de transparencia no ha sido exitosa para controlar la corrupción? El objetivo general es analizar el diseño de la política pública, y los específicos son identificar un mecanismo causal entre reformas de transparencia y control de la corrupción [éste último medido empíricamente mediante regímenes de controles democráticos (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019)], explicar la desviación del mecanismo causal, e identificar las razones que motivaron instituciones incapaces de modelar conductas. El estudio aterriza en el sector salud por ser un área especialmente sensible a la corrupción, debido a la asimetría de información, la alta convergencia de actores y la cantidad de recursos movilizados (Hussmann 2020). Se aplicó una metodología realista que comprende método comparado a través de QCA para justificar a México como caso de estudio, y aplicación de técnicas como process tracing y entrevistas a actores representativos en estudio de caso a profundidad. Los resultados sugieren preliminarmente un déficit de institucionalización en el modo de gobernanza, así como una brecha de implementación matizada por la captura del Estado. Las conclusiones dan cuenta de la necesidad de fortalecer la coordinación intersectorial, vertical y horizontal, así como el fortalecimiento de instituciones inclusivas.

Palabras clave

Transparencia, anticorrupción, instituciones, salud

El diseño de las políticas de transparencia presupuestaria en América Latina: un análisis cualitativo comparado¹

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Austral de Chile

Laboratorio de Políticas Comparadas, FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen²

La transparencia presupuestaria ha sido promovida desde hace al menos 25 años como medio para fortalecer los controles democráticos sobre la gestión de los recursos públicos. También se le considera un instrumento eficaz para prevenir la corrupción, mejorar la sostenibilidad fiscal e incrementar la calidad del gasto público. A pesar de sus prometidos beneficios, su adopción por parte de los gobiernos ha sido heterogénea, desigual y volátil. Esto es especialmente visible en América Latina: de acuerdo con los datos del Índice de Presupuesto Abierto, en la región se encuentran algunos de los regímenes presupuestarios más transparentes y más opacos del mundo, así como algunos países que han experimentado variaciones relevantes en sus niveles de apertura presupuestaria en pocos años. Estas variaciones son una función en parte del estilo y estrategia de diseño de políticas seguido por los gobiernos.

Esta ponencia se propone explicar estas diferencias y su incidencia sobre el control democrático del proceso presupuestario. Fundamentado en el marco analítico de diseño de las políticas, se identifican las orientaciones de objetivos y las configuraciones de instrumentos de políticas adoptadas en la región, los patrones que se derivan de estas configuraciones, y sus resultados diferenciados en términos de la efectividad de los regímenes de control democrático sobre el presupuesto. Mediante la combinación del análisis cualitativo comparado (fsQCA) y el análisis de congruencia de casos, e integrando distintas fuentes de información, principalmente proveniente de organismos internacionales, se rastrea la presencia de estos patrones en una muestra de 16 países de la región.

Palabras clave

Transparencia presupuestaria, control democrático, diseño de políticas públicas, análisis cualitativo comparado

¹ El autor agradece el financiamiento provisto por ANID, Programa Fondecyt Postdoctorado 2024, Proyecto “La Institucionalización de la Transparencia Presupuestaria en América Latina” (3240180).

² Se presenta un análisis comparativo convencional dado que el trabajo de análisis cualitativo comparado (la siguiente fase prevista en el proyecto de investigación) se encuentra en proceso.

El Estado en los márgenes: experiencias de intervención con la infancia en la Colombia rural: una autoetnografía a partir de la gestión de las Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Julián Andrés Granda Múnera

FLACSO Ecuador

ORCID: 0009-0000-4201-4492

Resumen

Esta ponencia presenta una autoetnografía de campo de las Unidades Móviles del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), llevaba a cabo entre 2020 y 2025. El documento aborda desde un enfoque analítico del Estado descentrado los efectos de la intervención institucional para la garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en varios municipios de Antioquia. Se centra especialmente en aquellos territorios priorizados por el Acuerdo de Paz de 2016 con las extintas FARC-EP, conocidos como municipios PDET. A través del análisis de dos métodos de intervención, el de la "práctica confundida y orientada" y el de la "práctica orientada y confundida", la investigación muestra una reflexión sobre la capacidad del Estado para generar bienestar. Los resultados de la técnica de extracción de la información me permiten situar que, a pesar de los esfuerzos, los proyectos y planes no están logrando los efectos esperados. La implementación se ve afectada por problemas de coordinación a nivel institucional e interinstitucional. Además, la investigación concluye que la participación efectiva de los niños, las familias y los líderes en la mejora de estos programas ha sido limitada. En consecuencia, las condiciones de vulnerabilidad persisten en estas comunidades.

Palabras clave

Unidades móviles, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, auto etnografía

Introducción

A continuación desarrollo un auto etnografía que busca situar la lectura relacional del vínculo ciudadanía/infancia/estado a partir del tránsito de dos formas de intervenir por parte de este último que denominaré como: de la práctica de la confusión orientada hacia la práctica orientada y confundida.

La caracterización que se desarrollará ha sido posible reflexionarla a partir de la experiencia de campo que se basó en el relacionamiento con comunidades rurales y urbanas; liderazgos territoriales e institucionales en los niveles subnacional y departamental en Colombia; y grupos familiares. La experiencia se produjo a partir del programa de atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado en etapa de emergencia, transición o retorno que ejecuta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Se describirá la experiencia teniendo en cuenta dos métodos de intervención producidos en el tiempo; el primero relacionado con la práctica de la confusión orientada que será entendida como una forma de acción estatal asociada a un lineamiento que se produce sobre la base de múltiples confusiones, en el que la reflexión lleva a concluir como un uso instrumental de familias y niños para el acopio de información y el control; así como, la práctica de orientación confundida producida por la incorporación de un enfoque de acción participación, con potencialidad en perspectiva de garantizar bienestar pero limitado a un tiempo de ejecución.

La primera experiencia es resultado del trabajo de relacionamiento desde el año 2020 hasta el 2023; los municipios colombianos donde se realizó fueron Santa Bárbara, Venecia, Bello, Montebello, Medellín, San Roque, Yondó.

La segunda se produjo entre el 2023 y 2025 en los municipios de San Roque, donde inició la transición a la práctica orientada y confundida con la aplicación de la investigación, acción, participación en los municipios de El Bagre, Zaragoza, Taraza, Cáceres, Nechí, Remedios todos estos ubicados en el departamento de Antioquia, Colombia.

Los últimos territorios tienen la particularidad que han sido designados como zona para focalizar programas encaminados a la construcción de una paz estable y duradera, como lo estableció el Acuerdo de Paz firmado por el Gobierno de Colombia y la guerrilla de las FARC desde el año 2016 y que tiene vigencia hasta el 2032.

Se entenderá como auto etnografía al proceso de recuperación de la experiencia de la intervención para la construcción de la reflexividad, donde mi yo se verá involucrado en relación con el entramado de relaciones sociales que lo hicieron posible.

Para Colombia así como para la reflexión dentro del campo de estudios sobre las infancias y los mecanismos de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes con sus familias y comunidades se justifica este relato experiencial. En primer lugar, porque busca contribuir a la reflexión experiencial sobre la capacidad estatal, la burocracia, la gestión de las

comunidades desde un enfoque descentrado del Estado que no lo fetichiza, porque reconoce sus límites y posibilidades; además, que lo ubica en los márgenes y límites para la construcción de la paz.

La inspiración analítica del desarrollo narrativo de esta ponencia se fundamenta en los esfuerzos de situar una reflexión del Estado descentrado que ha contribuido a soportar la antropología política, dentro de los cuales los aportes de Plana (2024) Segato (2013) Abrams (2015) Das, (2004) Ramírez (2015) Pradeep (2004) han sido importantes para enmarcar la experiencia; esto es, la descripción con la reflexión.

El relato está construido a partir de cuatro apartados descriptivos; este que se está cerrando; a continuación, el encuadre institucional; subsiguiente corresponde con la experiencia en la primera forma de intervención; la experiencia en el segundo; finalmente un acercamiento a la discusión y la conclusión.

El encuadre institucional desde donde se produce la reflexividad

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el espacio institucional desde donde se desarrolló la autoetnografía. Dentro de este, las unidades móviles son una de las modalidades de intervención interdisciplinar que realiza. Está atado a uno de los ejes misionales: protección que tiene su espacio administrativo; junto con primera infancia, nutrición, restablecimiento de derechos, adopción hacen parte de una institución encargada de velar por la infancia a nivel nacional.

La modalidad de las Unidades Móviles busca contribuir en el marco del derecho a la niñez, al restablecimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes víctimas de desplazamiento forzado, fomentando un ambiente sano y factores de generatividad educativos, participativos, protectores y salud y bienestar.

El proceso se originó en 1998, cuando la Corte Constitucional, en respuesta al recrudecimiento del conflicto armado, emitió autos de inconstitucionalidad. Dichos autos constituían una exigencia a las entidades del Estado, que no estaban implementando acciones efectivas para la atención de la población víctima de desplazamiento forzado.

La gestión de la modalidad se lleva a cabo en todos los departamentos del país desde entonces. En aquellos con mayores niveles de infracción a los derechos humanos, además con necesidades básicas insatisfechas existen un número mayor de grupos atención: por ejemplo, en el departamento del Chocó existen 13 grupos, en Nariño existen 13, en Antioquia 8, mientras en Caldas o Risaralda 1 en su orden, territorios regionales con menores vulneraciones.

Los equipos están conformados por cuatro profesionales de las ciencias sociales y de la salud: psicólogo, trabajador social, nutricionista y dinamizador comunitario que puede ser, un sociólogo, antropólogo y maestro en artes.

La intervención se orienta por un documento maestro que se denomina lineamiento técnico para la atención a la población víctima de desplazamiento forzado y de desastres. En él se definen los conceptos de atención; el fundamento de la protección a las familias y las infancias; el marco jurídico en el cual se despliegan, los enfoques de intervención; así como los transversales de género, la etnicidad y campesinado.

El lineamiento también establece la caracterización de la estrategia como unidad de atención a población víctima, la operación administrativa por nivel, nacional y local; y la cantidad de personas que ocupan la pirámide de atención, desde los profesionales en campo, la base, hasta el personal supervisor de nivel departamental y nacional.

La modalidad realiza intervención en situaciones de desplazamiento o desastre natural en alguno de los siguientes ámbitos: emergencias, configurado como un momento inmediato de una situación que pone en riesgo el disfrute de derechos; urgencia, vinculado a la intervención una vez se ha producido las condiciones para la habilitación de entidades nacionales y se requiere concurrencia, momento en el que se interviene. Sin situaciones coyunturales de este modo, la modalidad realiza intervenciones en etapas de transición, una vez los hechos han ocurrido; o retorno, enfocado a población que por condiciones de seguridad retorna a su domicilio de origen.

La intervención la orienta en diagnóstico, intervención, articulación con instancia de distintos niveles, departamental o nacional y cierre del grupo familiar. Establece un indicador de atención mensual: 80 niños, 40 familias que se incorporan por primera vez; y 80 niños, 40 familias con segundo, tercero o cuarta intervención. La información se sistematiza en archivos virtuales que se centralizan.

La práctica confundidamente orientada

La orientación ha querido ser coherente con la práctica, pero al realizarla se produce una confusión y por lo tanto una implementación distinta. Coloquialmente a este método de intervención a familias en etapa de transición, “el casa a casa”. No sólo desde el nivel inferior sino el superior.

En un municipio de intervención se seleccionaba una zona específica que respondiera con intereses pragmáticos de los profesionales, específicamente de quienes establecieran mayoría para someter la selección. Luego iban casa a casa, con una bolsa de alimento nutricional invitando a las familias a participar de una estrategia que se exponía a partir de resolución de problemas: no sabe cómo responder al desafío de la norma, entonces llegó la solución, entréguele sus documentos.

En 8 días se alcanzaban a tener 80 niños, 40 familias nuevas. En los restantes 8 días, tiempo máximo de un proceso de intervención, se veía una segunda vez a la familia “nueva” o una del pasado que podría ser que había sido nueva en el 2012 y ahora volvía hacer.

Este procedimiento no obstante no siempre se producía así. Cuando inicié el proceso de intervención, me entregaron 400 carpetas con familias que habían sido nuevas y que, podrían ser nuevas nuevamente, lo cual disminuía el efecto del casa a casa en cuanto a selección de participantes.

Con ellas tenía que contactarme y acordar una cita en la que participarían los cuatro profesionales que correspondía con el momento del casa a casa que podría estar asociado al diagnóstico o seguimiento. Tuve “procesos familiares” desde el año 2012 hasta el 2020 y sobre los cuáles escribía datos personales, identificación y diagnósticos una y otra vez.

Pero lo interesante es que, se programaba una reunión que podría demorarse entre una hora y veinte y dos horas o más. El rito iniciaba con la ubicación en el espacio de las cuatro personas. Generalmente son casas pequeñas, de una sola habitación para grupos familiares grandes. Nos hacíamos en el suelo: y cada uno iniciaba una batería de preguntas que tenía por resultado, un conjunto de recomendaciones. Diagnóstico para X solución para X. Y el abecedario podría producirse por cuatro oportunidades.

El abecedario por cuatro, es decir, diagnóstico de A y “solución” de A se consignaba en un archivo, denominado plan de intervención familiar, PLATINFA que era el resultado tangible de los contactos y donde podría aparecer ideas como recomendaciones nutricionales, pautas de crianza, rutas de gestión ante entidades públicas y recomendaciones de acompañamiento pedagógico.

El abecedario incluso podría tener sub acápite, porque A, podría tener A1; el psicólogo se sentaba con cada niño y producía un documento denominado constatación de derechos en el que depositaba la información de necesidades en cuanto a vivienda, vestido, situación emocional, desarrollo físico, vinculación institucional y dinámica familiar con distintos ítems.

Se solicitaba volver a realizar seguimiento, aunque no se establecía ni el cuándo ni el cómo; algunas veces se realizaba el mismo mes. Pero luego ya no se retomaba. Sucedió que al siguiente año se volvía donde la misma familia, dos horas, cuatro personas, los mismos profesionales u otros para hacer diagnóstico nuevamente de un abecedario y brindar por cada letra y sub ítem recomendaciones.

La intervención para cada carpeta, no era familia, se cerraba cuando el profesional lo considerara, sin aviso, se exigía un formalismo de levantar un acta de finalización que en general se realizaba siguiendo cuatro criterios: se pierde contacto, se cumplieron los objetivos, condiciones de seguridad.

Bajo este paraguas casuístico y por orientación de cierre se finalizaba el trabajo. Sin embargo, el instituto quedaba con información puntual de acceso a educación, participación, vulnerabilidad alimentaria que sería empleado para la producción de

indicadores: esto es, de evidencia sobre el bienestar de las familias aunque en la práctica quedaran confundidas por la orientación.

La práctica orientadamente confundida

La evaluación de la modalidad de acuerdo al lineamiento se realiza periódicamente. Un encargado para regiones por el nivel nacional del Instituto; quien nombra a su representante para llevar a cabo visitas regionales para emitir un concepto sobre el funcionamiento. Esa caracterización permite preparar intervenciones nacionales para re orientar el programa.

Desde 2021, en los encuentros nacionales, empecé a escuchar que se planteaba una urgente consideración de las metodologías de “censo y de casa a casa”. Se hablaba de una transición hacia otro modelo, ya que el actual estaba provocando acción con daño hacía las familias “por la cantidad de recomendaciones de los profesionales que se quieren sentir en esas reuniones al menos útiles”, afirmaba la encargada nacional, Nidiam Puentes. Esto se manifestaba en simulación de intervenciones prolongadas, de hasta ocho años o más, y en medidas de acompañamiento que no resultaban satisfactorias para los afectados.

Para el departamento de Antioquia, los resultados de esta situación comenzaron a discutirse desde el 2022 como orientación general sin suficiencia, pero sólo fue a partir del 2023 cuando se sugirió la adopción de una metodología nueva, procurando adoptar procesos de acompañamiento vinculados con diagnóstico rápido participativo, investigación y participación de la comunidad. De la familia como núcleo a la comunidad como cuerpo era el principio de este nuevo enfoque.

Así se orientó hacía la intervención en comunidades, familias e infancias; se debían cerrar todos los procesos que el modelo atendió inadecuadamente; y se empleó un instrumento de recolección de información hacía un ámbito colectivo, la carpeta del sitio X con N cantidad de familias, seleccionadas por demanda y bola de nieve de los participantes.

El proceso comenzaba con la selección del área de priorización por el área departamental, a criterio muchas veces de quien tenía la responsabilidad o por peticiones de mandatarios o representantes subregionales del instituto. Se establecía contacto con autoridades municipales para con ellos definir geográficamente la zona de intervención basándose en criterios específicos de necesidad y pragmática de los profesionales. Este paso era crucial, ya que de él dependían todas las acciones futuras.

Una vez definida el área, se iniciaba un proceso de articulación correspondiente representantes locales. Este acercamiento era fundamental para coordinar esfuerzos y asegurar el apoyo local.

Con el respaldo de las autoridades y la comunidad, se procedía a la construcción de la línea base de los territorios. Este diagnóstico inicial era un paso para recopilar información sobre la situación actual de los grupos familiares y las comunidades. Todos los datos

recabados eran compilados en un documento denominado el Contexto Situacional. Este informe servía como la hoja de ruta para las siguientes etapas y la convocatoria a las familias.

En la reunión se les informaba de visitas domiciliarias de una sola persona y de actividades comunitarias por grupos de interés: responsables de familia, niños, niñas, adolescentes, madres.

En el nuevo modelo se continuaba el empleo de la técnica entrevista como mecanismo de saber para la construcción de información; pero sólo lo realizaba un profesional quien depositaba en un diario, realizaba devolución con todo el grupo familiar que producían pero extraía un conjunto de problemáticas que eran socializadas hacía los liderazgos comunitarios y con los profesionales se establecían modelos de intervención para cuatro meses que exigían diseños de talleres orientados a las problemáticas susceptibles de abordar.

Por este criterio se imputa a esta práctica orientada por la comunidad, sin embargo, como lo presentaré más adelante, confundida. Se orientaba por una tradición de intervención social que en Colombia ha estado reverberando a través del efecto teórico de la propuesta de Orlando Fals Borda y Alain Touraine de la investigación, acción, participación.

No obstante era una orientación confundida porque la aplicación dependía de la capacidad de un individuo que tuviera información sobre esto. Yo como asumí la discusión desde la Universidad de Antioquia lo implementé tras procesos de negociación y tensiones con psicólogos y trabajadores sociales; pero entre el 2023 y 2024 quienes me acompañaron eran el único equipo que lo realizaba, ya que los demás grupos continuaban con la aplicación de la primera experiencia. De hecho, sólo hasta mediados del año 2024 comenzaron aplicar la estrategia a partir de la propia práctica que el grupo en el que me encontraba realizaba.

Pero si la implementación en los grupos de trabajo en el departamento no fue inmediato, al interior del equipo no existía la orientación claramente establecida, aunque estaba orientada de forma verbal, la interpretación de cada uno de los profesionales no era coherente y similar, por lo que, la tensión sobre el modelo de gestión permanecía como memoria y consciencia del camino trazado con antelación que resultaba eficaz en términos del indicador.

No obstante, la intervención se orientaba hacia situaciones y personas particulares porque su metodología se fundamentaba en la investigación, la generalización de problemáticas y el establecimiento de mecanismos de gestión. Este enfoque requería la participación de profesionales, líderes comunitarios y la articulación con entidades subnacionales y regionales que estaban vinculadas en el tiempo y en el espacio desde las reuniones de seguimiento.

Por ejemplo, en el municipio de Nechí, Bajo Cauca, Antioquia entre abril y octubre de 2024 se identificó ideación suicida en grupo de adolescentes, existencia debilitada de espacios culturales, potencialidad alimentaria de los cultivos locales así como el empleo de correctivos físicos y se enfocó la intervención en cada uno de esos ámbitos llevando a cabo talleres experienciales con padres, niños sobre sentido de vida; planeación territorial; mecanismos correctivos de respeto en casa; además, se mantuvo vinculada a la entidad subnacional.

Bajo el nuevo enfoque además, se llevaron a cabo gestión de elementos logísticos para los grupos artísticos y así mismo, se fomentó vinculación entidades no gubernamentales para el aumento de la capacidad de movilización de recursos.

Situaciones individuales de los niños y las familias continuaban siendo priorizadas, de acuerdo al perfil y la necesidad identificada, pero en este modelo se adoptaba lo individual, familiar y comunitario.

Una vez se agotaban las agendas, se iniciaba el proceso de cierre comunitario, realizando eventos de finalización del proceso con acompañamiento de las experiencias exitosas de gestión, así como con la participación y evaluación de los líderes comunitarios y representantes municipales.

A pesar del aumento del vínculo y frecuencia de las relaciones, familia y funcionarios de campo, el límite temporal, la no incorporación de la metodología dentro de la estrategia como el lineamiento, así como, la desarticulación colectiva hacían que la orientación se tornara confundida.

Reflexividad

Descrita la experiencia con los dos métodos de intervención, asociando los resultados de gestión y así mismo, destacando los beneficios de cada una, para el Estado como generador de datos, para la estrategia como mecanismo de protección y aumento de derechos para las infancias a continuación situaré cuatro aspectos relevantes que contribuyen a la discusión de la relación Estado y sociedad con grupos de profesionales que realizan intervención.

Coordinación intracompañeros

La afectividad es fundamental en el proceso de intervención que se realiza en grupos de trabajo. Y esta con procesos de intervención extendidos en el tiempo, en campo suele ser la que más se resquebraja los vínculos, llevando a disminuir los flujos comunicativos, la disposición para la acción y así mismo la imaginación científica para profundizar los aspectos que la necesidad requiere.

Los equipos no mantienen niveles de cohesión, ni coherencia permanente, porque los conflictos personales hacen parte de la configuración de la intervención y por lo tanto, del propio desempeño de la estrategia.

Aunque se suelen hacer llamados vanos a la noción abstracta de profesionalismo, en realidad, no se atiende a la emotividad por parte de estos, ni de la supervisión ni el Instituto, por lo tanto no existe en la trayectoria del programa estrategias en los distintos niveles que neutralicen las tensiones.

Siempre mantuve una actitud cordial con mis compañeros y compañeras de trabajo. Sin embargo, con una persona con quien desarrollé un cariño cercano a la familiaridad se rompió y se desmejoró la intervención debido a la disminución del flujo comunicativo. Alrededor de 10 días en campo permanecimos comunicando lo básico pero eso afectó la potencial intervención. Sobre lo anterior se suma las preferencias de intervención. Una unidad subnacional puede ser una complejidad muy grande y normalmente los criterios de selección del territorio de intervención obedecen a la definición casuística del sitio más fácil, luego entonces de nivel pragmático la decisión.

En uno de los municipios que atendíamos, había un territorio ubicado a cuatro horas del de la cabecera urbana quien contaba con mayor presencia institucional. A pesar de esta distancia, era una directriz superior asistir a esos lugares. Sin embargo, lograr que las personas del equipo acudieran a las actividades y las llevaran a cabo era un proceso lleno de discusiones tensas.

Normalmente asistíamos por obligación, pero no se podía mantener un trabajo continuo en esos lugares. Así el proceso se convertía en una negociación constante con los participantes, lo que generaba que las actividades planeadas para cuatro meses no siempre se completaran y hacían que la orientación se confundiera más.

Coordinación interinstitucional

El instituto colombiano de bienestar familiar tiene carácter nacional. Se estructura por departamentos, asignando una coordinación regional; cuando una unidad regional es grande, estos tienen sub regiones que responden en el nivel más local.

No obstante, la coordinación en el nivel de intervención, regional y departamental nunca se produjo más allá de un correo. Desde el nivel de intervención local se suelen hacer peticiones regionales que no son tramitadas a menos que se realice un proceso de gestión y lobby.

Las situaciones de emergencia suelen producir más coordinación intra institucional porque aumenta la frecuencia de intercambios comunicativos, no obstante quienes implementan la estrategia, los profesionales de las Unidades Móviles no se les vincula en las formas ni criterios de seguimiento

Coordinación interinstitucional

Existen espacios de diálogo interinstitucional que se han creado en el desarrollo estatal colombiano desde 1991. Para el tema de paz y derecho humanos se denominan mesas de

justicia transicional, para los niños, niñas y adolescentes mesas de infancia. En cada una de estas asisten las instituciones de los niveles nacionales, departamental y municipal, no obstante estos resultados no suelen traducirse en prioridades de gestión. Pueden pasar meses de un diagnóstico de vulneración para un territorio y la necesidad de contar con intervención, y así mismo, meses en llevar a cabo procesos.

Además, no existe un plan de intervención interinstitucional coordinado que realice seguimientos, por lo que en cada espacio las instituciones asisten a brindar información que se totaliza de forma global y se presenta como coherente.

Participación comunitaria

Finalmente, la comunidad es una interfaz para la intervención, pero esta no define áreas de intervención, formas, ni brinda asesorías. A veces solicita procesos de intervención específico, pero los mismos deben ser subidos a los distintos niveles para examinar la viabilidad. Incluso realizan peticiones que son engavetas.

El modelo de la práctica orientada confundida no se logró establecer la demanda de continuación del acompañamiento en otros ámbitos, por otras instituciones. Por lo que en cualquier de los dos modelos estas aparecen como legitimadoras. Si asumen acciones contenciosas, se les excluye de procesos de intervención por seguridad de los profesionales.

Conclusión

A través de este relato que ha recogido la experiencia se ha revelado la paradoja de la intervención estatal en el contexto de la protección de la infancia víctima de desplazamiento forzado en Colombia.

Se ha descrito que la modalidad y la gestión institucional se ha concebido con la intención de proteger y restablecer derechos, a través de la vivencia descrita se ha demostrado que la realidad en el campo atiende aspectos que se crean desde una práctica de la confusión colectiva.

Las dos metodologías descritas, a pesar de sus diferencias, evidencian un problema de capacidad estatal, coherencia burocrática y orientación: la desconexión entre el diseño de la política orientada y su implementación práctica confundida.

Así mismo, se ha permitido evidenciar que, la burocracia estatal opera bajo una lógica de indicadores y control. La práctica confundida se revela como un mecanismo enfocado en la producción de información que en la transformación real. El trabajo "ritualista" de recopilar datos a través de entrevistas repetitivas crea la ilusión de un trabajo constante, pero no logra un cambio significativo en las vidas de las familias. Este enfoque instrumental de las personas las reduce a meros "insumos" para el cumplimiento de metas, lo que lamentablemente genera una "acción con daño".

He procurado por su parte, subrayar que la crítica al enfoque de la gestión, incluso en los modelos más participativos persiste. La transición a la práctica orientada y confundida demuestra que la adopción de nuevas metodologías, como la investigación, acción, participación, no garantiza el éxito si no se acompañan de coordinación, extensión temporal y una profunda reflexión sobre sus límites y potencialidades.

Además, la falta de un lineamiento claro, la interpretación individual de los profesionales y las tensiones interpersonales en los equipos permiten indicar que el factor humano es igualmente crucial como la metodología. El tiempo limitado y la desarticulación, tanto dentro de los equipos como con otras instituciones, hacen que incluso las intenciones se diluyan en la práctica. La experiencia demuestra que la orientación por sí sola es insuficiente si la estructura que la soporta es "confundida" y no facilita la continuidad del trabajo.

Por último, se ha buscado posicionar una reflexión del Estado descentrado como una aproximación de la relación estado sociedad más allá del indicador de presencia, gestión situándolo desde la eficacia y resultado experiencial.

Al situar la experiencia en los márgenes de la intervención he mostrado cómo se produce la capacidad de respuesta y las limitaciones del Estado colombiano que se manifiestan con mayor crudeza en el territorio.

La construcción de paz y la protección de los derechos no son procesos lineales o puramente técnicos, sino un entramado de relaciones sociales, tensiones burocráticas y afectos personales. Por lo que continuar investigando la pregunta acerca de cómo el Estado se vincula con las comunidades, reconociendo que la efectividad no se mide en números, sino en la capacidad de generar bienestar y confianza de forma sostenible continuará abierta para próximas aproximaciones.

Bibliografía

Das, V. y. (2004). State and Its Margins: Comparative Ethnographies. En V. D. (edits), Anthropology in the Margins of the State (págs. 3-35). New Mexico: School of American Research Press.

Plana, V. R. (2024). Tinta y Espejos: La Autoetnografía Como Apuesta Feminista. Estudios Feministas, 32(1), 1-13. Obtenido de <https://www.jstor.org/stable/48766228>

Pradeep, J. (2004). Checkpoint: Antropology, Identity and the State. En V. D. (edits), Anthropology in the Margins of the State (págs. 67-81). Nuevo México: School of American Research Press,.

Ramírez, M. C. (2015). The idea of the State in Colombia: an Analysis from the periphery. En C. K. (edits.), Christopher Krupa and David Nugent (edits.) (págs. 35-36). Philadelphia,: University of Pennsylvania Press.

Segato, R. L. (2013). La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda. Buenos Aires: Prometeo Libros.

El futuro del empleo público. Del cuello blanco al cuello digital: estrategia de capacitación del Estado chileno (2023–2024) en perspectiva global

Dra. Paola Aceituno O.

Programa de Estudio de Políticas Públicas, Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile

Dr. Gustavo Blutman

Universidad de Buenos Aires

Resumen

Esta investigación examina el futuro del empleo público en Chile frente a las tendencias globales, como la inteligencia artificial (IA), el cambio climático y los desafíos sociales, que transforman el mercado laboral. El objetivo fue identificar cómo estas dinámicas deben orientar la redefinición de capacidades y habilidades requeridas para la actualización de los perfiles en la Administración del Estado. Para ello, se asociaron las principales tendencias mundiales a la Clasificación Europea de Capacidades,

Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones (ESCO) como marco de referencia para identificar las competencias transversales y específicas necesarias.

Se plantea que el desafío central en la administración pública radica en la reconversión y actualización de los funcionarios en ejercicio (pasar del “cuello blanco” al “cuello digital”), y no en procesos de desvinculación.

Se analizaron los planes de capacitación de diez ministerios en Chile durante el periodo 2023-2024 revelándose una disminución general en las actividades formativas. Los resultados evidencian un incremento moderado en temáticas vinculadas a la IA y Transformación Digital, sugiriendo una incipiente adaptación al paradigma del “cuello digital”. Sin embargo, se identificó un retroceso y la eliminación total de la formación relacionada con la sostenibilidad, como “Desarrollo Sostenible” y “Sustentabilidad”

materias claves al observar las tendencias globales de manera sistémica. Este escenario refleja una modernización fragmentada o en “silos”, sin una coordinación o armonización de contenidos transversales.

En consecuencia, es necesario avanzar hacia un perfil más integral de “cuello digital sostenible” y una estrategia de capacitación que integre las tendencias tecnológicas, sociales y ecológicas.

Palabras clave

Empleo público, Prospectiva y gestión pública, futuro del trabajo, Sostenibilidad, Cuello Digital

I. La Transición estructural del empleo público en perspectiva global

La transformación estructural que experimenta el futuro del trabajo a nivel global, impulsada por fuerzas convergentes como la Inteligencia Artificial (IA), el cambio climático y diversos desafíos sociales, representan la profundidad de un cambio de paradigma que nos obliga a anticipar y gestionar transiciones en diferentes áreas del conocimiento. La exploración del futuro del trabajo es clave para el desarrollo e implementación de nuevas competencias y ajustes a los ecosistemas del mundo laboral.

Una de las áreas de estudio más importante es el cambio tecnológico, y ha concentrado una gran atención en diversas investigaciones, buscando desentrañar sus implicancias (Shih & Aceituno, 2020; Gontero & Novella, 2021; NIC, 2021; WEF, 2023; OCDE, 2023; 3M, 2024; CENIA, 2023; Jutila, Kovanen, Vuorinen, & Martikainen, 2023; Gmyrek, Winkler, Garganta (OIT), 2024). Este cambio es percibido como uno de los principales motores de transformación e impulsor de una demanda específica que deberá ser atendida por las diferentes organizaciones, incluyendo la administración pública.

Históricamente, el empleo se ha clasificado en nociones o metáforas que resultan insuficientes para el presente. Por ejemplo, el “cuello azul” se asoció a las actividades laborales predominantes durante la Primera y Segunda Revolución Industrial, más vinculado a la organización militar y la recaudación impositiva. Este modelo evolucionó hacia lo que se conoce como “cuello blanco” (Wright Mills, 1951) a partir de la Tercera Revolución Industrial, caracterizado por funciones administrativas, manejo de mecanografía, gestión documental y disciplina jerárquica.

La Cuarta Revolución Industrial incorpora tecnologías como el Internet de las Cosas (IoT), las redes 5G y 6G, la IA y el blockchain, áreas que debieran ser implementadas en la gestión del Estado futuro (Blutman & Cao, 2023). En este contexto Blutman (2024) al analizar la transformación digital en la administración pública, plantea la necesidad de avanzar hacia una nueva clasificación que englobe estas nuevas funciones y que permita comprender y evocar los modos emergentes de organización y ejecución del trabajo en la gestión pública. Para ello argumenta que las categorías tradicionales como los funcionarios de cuello azul y cuello blanco, resultan insuficientes y propone la noción de “cuello digital” como un nuevo paradigma más contemporáneo.

En este marco, la presente investigación analiza el futuro del empleo público en Chile, con el objetivo de identificar las tendencias globales que pueden orientar la redefinición de competencias necesarias para actualizar los perfiles en la administración del Estado. El desafío principal no radica solo en atraer nuevos perfiles, sino en reconvertir a los de “cuello blanco” en ejercicio, hacia un “cuello digital”.

En esta línea, al analizar las tendencias de manera sistémica, se infiere que las necesidades sociales y ambientales requieren ser integradas en el perfil tecnológico/digital, avanzando

hacia características más integrales, debido al rol estratégico que tiene el Estado frente a la sociedad, incluyendo la sostenibilidad y capacidades humanas críticas. Es decir, avanzar hacia un cuello digital sostenible.

Para llevar a cabo este estudio, se utilizó una metodología mixta, cualitativa y cuantitativa. El proceso incluyó una primera fase de análisis y organización de las tendencias globales (transformación tecnológica, cambios económicos/sociales y transición ecológica). La segunda fase se centró en un examen cuantitativo de los Planes Anuales de Capacitación de una muestra aleatoria de diez ministerios chilenos para el periodo 2023-2024, utilizando la base de datos del Servicio Nacional del Servicio Civil. Finalmente, se empleó la Clasificación Europea de Capacidades, Competencias, Cualificaciones y Ocupaciones (ESCO) como marco de referencia para contrastar las necesidades de competencias derivadas de las tendencias globales con las prioridades detectadas en la oferta ministerial de capacitación.

II. Tendencias globales y el perfil del funcionario(a) del futuro

Las tendencias globales que impactan el futuro del trabajo se pueden agrupar en tres grandes categorías para este estudio: tecnológica, económica/social y ecológica.

A. Transformación tecnológica y digitalización

La aceleración tecnológica, impulsada por la IA y la automatización, es de carácter disruptiva. La IA es un motor fundamental de crecimiento económico y desarrollo social. Se estima que la IA aportará +14% a la economía global para 2030 y un 5,4% del PIB latinoamericano. La transformación tiene un doble efecto, proyectando la creación de 170 millones de nuevos puestos y el desplazamiento de 92 millones para 2030, resultando en un incremento neto de 78 millones de ofertas laborales. En América Latina, la inversión en IA es moderada, manteniendo un rezago significativo respecto a Estados Unidos y China. En 2023, el gasto en IA de la región fue de USD 2.612 millones, lo que significa solo el 1,56% del global (WEF, 2025).

B. Cambios económicos y sociales

En el plano económico y social, se espera una mayor rivalidad entre China y Estados Unidos, la posible formación de nuevos bloques como los BRICS ampliados y una profundización de la fragmentación del comercio global. Esto, sumado a la incertidumbre económica y los altos costos de la deuda, impulsa la proliferación de modelos de empleo más flexibles y temporales, como el trabajo por proyectos, la consultoría a corto plazo y la gig economy.

Socialmente, la desigualdad económica se observa persistente y la tecnología puede exacerbar estas brechas, beneficiando a los trabajadores altamente cualificados y creando exclusión social. La equidad intergeneracional también es un desafío creciente, los jóvenes,

aunque con mayores años de educación, enfrentan empleos menos estables e ingresos más bajos, mientras que la longevidad trae retos como la brecha digital, la educación durante toda la vida, entre otros.

Demográficamente, el mundo enfrenta una brecha significativa ya que los países desarrollados experimentan un rápido envejecimiento poblacional, mientras que muchos países en desarrollo tienen una creciente población joven.

C. Transición ecológica

El mundo enfrenta una triple crisis planetaria, liderada por el cambio climático, pérdida de biodiversidad y contaminación. La transición hacia una economía verde creará nuevas oportunidades de empleo en sectores como energías renovables, construcción resiliente y eficiencia energética.

Pero existe una serie de escenarios extremos futuros (2030-2050) que plantean cruces de múltiples puntos de inflexión, incluyendo el riesgo de colapso de ecosistemas, el aumento del nivel del mar, un caos generalizado constante por las "deepfakes", riesgos de autoritarismo, una reimaginación indígena, es decir, varios movimientos sociales liderados por indígenas, tendrían éxito globalmente, desarrollando nuevos modelos de instituciones y modos de hacer negocios, la adopción del mundo Crypto, entre otros (OCDE, 2025).

III. Competencias requeridas ESCO

Las tendencias globales reconfiguran drásticamente las habilidades demandadas, creciendo la necesidad de profesionales con conocimientos en TIC, sostenibilidad y competencias humanas críticas. El marco ESCO se utilizó para acotar las competencias esenciales para la administración pública moderna. ESCO reconoce que la administración necesita un perfil híbrido, donde lo técnico se complementa con valores éticos, competencias sociales, digitales y cognitivas.

Tabla 1. Competencias ESCO tecnológicas y verdes clave para la Administración Pública

Tipo	Competencia / Conocimiento / Habilidad	Específico / Transversal	Importancia para administración pública
Tecnológicas	Alfabetización digital básica (uso de herramientas de oficina, gestión de documentos digitales)	Transversal	Para todas las funciones administrativas; digitalización de trámites.
	Gestión de datos e información / Data literacy	Transversal	Para análisis, reporte, monitoreo de políticas, transparencia.
	Sistemas de e-government / gobierno electrónico	Específica	Para gestión de trámites, servicios al ciudadano.
	Inteligencia Artificial / Machine Learning aplicada a la gestión pública/ blockchain	Específica	Automatización, predicción, eficiencia operativa.
	Transparencia digital / Datos abiertos (Open Data)	Específica / Transversal	Facilita rendición de cuentas, acceso ciudadano a información.
Verdes / Sostenibles	Conocimiento de principios ecológicos / sostenibilidad / cambio climático	Transversal	En formulación de políticas, compras públicas, planificación urbana.
	Evaluación de impacto ambiental	Específica	En licitaciones, obras públicas, proyectos de desarrollo.
	Compras públicas verdes / adquisiciones sostenibles	Específica / Transversal	Política y práctica de adquisiciones que minimizan el impacto ambiental.

Fuente: Elaboración propia a partir de ESCO.

Además de las competencias técnicas y sostenibles, las habilidades humanas transversales (habilidades blandas) se consideran cruciales para navegar en entornos de cambio.

Tabla 2. Competencias blandas para la Administración Pública según ESCO (Selección)

Categoría	Competencias ESCO relevantes	Aplicación en la administración pública
Comunicación y expresión	- Comunicación oral y escrita efectiva - Negociación y persuasión - Comunicación intercultural	Mejorar la claridad en documentos oficiales y diálogo con la ciudadanía.
Pensamiento crítico y estratégico	- Pensamiento crítico - Pensamiento sistémico - Anticipación de riesgos - Innovación y creatividad	Formular políticas públicas basadas en evidencia y escenarios de futuro.
Gestión personal y organizacional	- Gestión del tiempo y priorización - Adaptabilidad al cambio - Aprendizaje permanente (lifelong learning)	Cumplir metas institucionales en entornos cambiantes y con alta demanda social.
Ética y valores públicos	- Integridad y conducta ética - Transparencia y rendición de cuentas - Responsabilidad social y sostenibilidad	Reforzar la confianza ciudadana en el Estado y garantizar una administración justa.
Relaciones interpersonales y liderazgo	- Inteligencia emocional - Liderazgo inspirador - Resiliencia personal y organizacional	Favorecer climas laborales sanos y fortalecer el liderazgo público.

Fuente: Elaboración propia a partir de ESCO.

IV. Resultados del análisis de capacitación en ministerios chilenos (2023-2024)

La modernización del Estado depende entre otras cosas del talento humano, no basta con adquirir nueva tecnología, ya que se necesitan funcionarios(as) públicos integrales. Esto implica dos grandes retos:

- Por una parte, atraer especialistas digitales y,
- Adaptar y capacitar a los servidores públicos existentes.

Los gobiernos de América Latina y el Caribe enfrentan desafíos estructurales en la gestión del servicio público, como perfiles de puestos desactualizados, falta de flexibilidad en la contratación y sistemas de remuneración poco competitivos, que dificultan la gestión del talento. El BID (2021) detalla, que en encuestas a gerentes públicos latinoamericanos revelan déficits severos en habilidades de análisis de datos (51%) y programación (40%), y muchos entes rectores digitales carecen de profesionales en áreas clave como gestión del cambio o experiencia de usuario. Esta encuesta fue aplicada a 9.307 funcionarios chilenos de 65 instituciones públicas, quienes en general mostraron percepciones favorables a la modernización, una baja resistencia al cambio y una alta voluntad para desempeñar tareas

distintas en sus organizaciones. Además, señalan tener una alta afinidad y competencias tecnológicas. Por ejemplo, el 88% dice manejar bien la tecnología necesaria para su trabajo, el 47,3% de los encuestados desempeña ocupaciones con un potencial medio de automatización, el 46,3% tiene un potencial bajo y el 6,4% realiza ocupaciones con un alto potencial de automatización (Administrativo, Auxiliar, Técnico).

En este marco, el Informe Anual del Empleo Público (2023) de la Dirección de Presupuestos (Dipres) indica que el sector público alcanzó un promedio de 869.271 cargos, de los cuales: 636.160 (73,2%) fueron cargos permanentes y 233.111 (26,8%) fueron cargos transitorios. Pero, a septiembre de 2024, la cifra habría aumentado a 929.552 cargos. En Chile, existen 25 Ministerios (2025) y para este estudio se han seleccionado 10 en una muestra aleatoria. En este contexto, y teniendo presente las tendencias y cambios que se vienen observando los últimos años, y las características que se espera desarrollen los empleados públicos a futuro, se ha realizado una revisión de las capacitaciones realizadas durante el período 2023-2024 en los siguientes Ministerios:

Transporte; Justicia; Economía; Hacienda; Defensa; Trabajo; Desarrollo Social y Relaciones Exteriores, con el objetivo de explorar si la formación extraordinaria anual, se conecta con los perfiles profesionales necesarios, alineándose con los desafíos emergentes como la transformación digital y la sostenibilidad.

Entre los hallazgos más importantes se encuentra la reducción del número total de actividades, pasando de 4.643 capacitaciones en 2023 a 3.411 en 2024, una caída superior al 26%. A pesar de esta baja, se observó una reorientación hacia las competencias de futuro:

Al analizar las tres áreas que mostraron un mayor crecimiento -Inteligencia Artificial, Transformación Digital, y Ética y Probidad- revela dinámicas muy distintas entre sí. No se trata de un crecimiento uniforme, sino de cambios impulsados por ministerios específicos:

a) Inteligencia Artificial (IA): El crecimiento en IA es el más notable, pasando de 3 a 12 capacitaciones. Este cambio no se debe a un solo ministerio, sino a una adopción en casi todos los ministerios observados, lo que sugiere un reconocimiento transversal de su importancia. En 2023, la IA era un tema más de nicho, liderado por el Ministerio de Transportes con 2 capacitaciones y el Ministerio de Medioambiente con 1. El 2024, el panorama se amplió al Ministerio de Economía con 4 capacitaciones y Justicia con 3, impulsando la mayor parte del crecimiento. Se sumaron ministerios que antes no participaban, como Defensa, Desarrollo Social y Trabajo, cada uno con una capacitación. Transportes y Medioambiente, mantuvieron su presencia con una capacitación cada uno.

b) Transformación Digital: El aumento de 42 a 48 capacitaciones en Transformación Digital, revela un ajuste de prioridades entre los ministerios. En 2023, los líderes eran Economía con 13 capacitaciones y Transportes con 10. En 2024, se produjo un cambio y el Ministerio de Justicia se convirtió en el principal impulsor, más que duplicando su oferta de

6 a 14 capacitaciones. Lo siguen los Ministerios como Hacienda de 5 a 7 y Trabajo de 1 a 5. Por su parte, Transportes redujo su participación en esta área específica, bajando de 10 a 3 capacitaciones.

c) Ética y Probidad: El aumento de 120 a 123 capacitaciones es mínimo, pero engañoso. Un análisis más profundo revela que este ligero incremento se debe casi exclusivamente al esfuerzo de un solo ministerio. En 2023, la responsabilidad estaba más distribuida, Justicia (23), Transportes (23), Hacienda (20) y Economía (17). El 2024, la dinámica cambió y el Ministerio de Transportes casi duplicó su número de capacitaciones, pasando de 23 a 44, convirtiéndose en el principal responsable del aumento neto. Justicia mantuvo su enfoque con un ligero aumento a 25 capacitaciones. En contraste, la mayoría de los otros ministerios redujeron su oferta en esta área, como Hacienda de 20 a 17 y, de manera muy significativa, Economía de 17 a 8.

Una dimensión, “la sostenibilidad” sufrió un retroceso crítico, evidenciado por la eliminación total de la formación en áreas clave que se impartieron en 2023, pero no se llevó a cabo ninguna en 2024:

- Desarrollo sostenible (10 capacitaciones en 2023).
- Sustentabilidad (5 capacitaciones en 2023).
- Sostenibilidad (1 capacitación en 2023).

Esta eliminación choca con el diagnóstico inicial que enfatiza la necesidad de un Estado que se anticipe a la triple crisis planetaria.

Cobertura

El análisis de cobertura revela que, a pesar de los aumentos en las capacitaciones tecnológicas, el alcance es muy limitado, lo que indica un desafío de escala.

**Tabla 3. Consolidado de número de personas capacitadas en áreas críticas por Ministerio
(Selección)¹**

Ministerio	Capacitación en IA	Capacitación en Transformación Digital	Capacitación en Ética y Probidad
	Nº Personas / % funcionarios	Nº Personas / % funcionarios	Nº Personas / % funcionarios
Economía, Fomento y Turismo	142 / 2,4%	835 / 14%	500 / 9%
Justicia y Derechos Humanos ³	50 / 0,2%	173 / 1%	4.137 / 14%
Transporte y Telecomunicaciones	40 / 3,3%	131 / 11%	203 / 17%
Hacienda	No disponible	322 / 3%	2.484 / 22%
Defensa Nacional	30 / 0,5%	136 / 2%	203 / 4%
Desarrollo Social y Familia	200 / 2,8%	3 / 0%	313 / 4%
Trabajo y Previsión Social	5 / 0,1%	96 / 1%	385 / 5%
Medio Ambiente	10 / 0,8%	No disponible	122 / 10%
Relaciones Exteriores	No disponible	32 / 2%	348 / 19%
Ciencia, Tecnología e Innovación	No disponible	20 / 5%	No disponible
Total General Capacitados	477	1.748	6.008

Fuente: Elaboración propia a partir del Servicio Nacional del Servicio Civil.

La Tabla 3 resume el número de personas capacitadas y el porcentaje de funcionarios que representan, clasificados en las 3 áreas con mayor formación y que se encuentran más cercanas a las competencias tecnológicas y blandas, estas son capacitación en IA; Transformación Digital y Ética y Probidad. Si bien esta últimas no son estrictamente habilidades blandas, sí forman parte del conjunto de competencias transversales críticas en la administración pública, porque definen el marco de confianza y legitimidad del servicio público.

- Ética y Probidad es el área con mayor cobertura porcentual, con ministerios como Hacienda (22%) y Relaciones Exteriores (19%) destacando.
- La capacitación en Inteligencia Artificial (IA) es la más incipiente y con menor alcance. Con un total de solo 477 personas capacitadas en el período 2023-2024 en los

¹ Se debe tener presente que ministerios como el de Justicia, tienen una dotación importante en funcionarios como gendarmería que distorsionan el total.

ministerios listados, la formación en IA es un área de alta criticidad y baja ejecución. Ningún de los ministerios supera el 3,3% de cobertura.

- Existen disparidades significativas: Hacienda, lidera las capacitaciones en Ética (22%), presentando una cobertura moderada en Transformación Digital (3%). Ministerios como Trabajo y Justicia muestran porcentajes de cobertura muy bajos en IA y Transformación Digital.

V. Discusión y conclusiones

Los datos de capacitación revelan que, si bien el Estado chileno muestra un interés en adoptar tecnologías de vanguardia como la IA, la estrategia implementada parece ser más reactiva que proactiva y fragmentada en lugar de coordinada. El crecimiento en áreas tecnológicas no parece responder a una estrategia de Estado unificada, sino a prioridades individuales de cada ministerio.

Si bien el Estado chileno muestra signos robustos en digitalización y es líder en esta área, al querer adoptar tecnologías de vanguardia como la IA, los datos de capacitación de 2023-2024 revelan una estrategia que parece ser más reactiva que proactiva, fragmentada en lugar de coordinada, y que ha sacrificado la visión a largo plazo y la sostenibilidad por prioridades más inmediatas o específicas de cada cartera.

Para construir una administración pública preparada para los desafíos del siglo XXI, es crucial cerrar esta brecha entre el discurso estratégico y la inversión concreta en el talento humano. Si bien la mayoría de los funcionarios públicos chilenos, señalaron en la encuesta del BID (2021) tener las habilidades digitales, estas requieren de actualizaciones constantes, así como reorientaciones.

Algunas de las brechas a considerar en una planificación futura, es la acción coordinada. Incluso en las áreas más exitosas como Ética, la mayoría de los funcionarios (más del 78% en el caso de Hacienda) aún no han recibido capacitación. Esto indica que el desafío no es solo temático, sino de escala. Algunos ministerios como Hacienda, que son líderes en Ética, tienen una cobertura mucho menor en Transformación Digital (3%). Esto podría indicar una falta de integración entre la modernización del Estado y la formación en probidad. Con un total de solo 477 personas capacitadas en el período 2023-2024 en los ministerios listados, la formación en Inteligencia Artificial es claramente un área de alta criticidad y baja ejecución a pesar de sus despuntes en los años analizados.

En este sentido, se podrían listar competencias que se deberían implementar en los funcionarios públicos para conformar un perfil híbrido que combine competencias técnicas avanzadas con habilidades humanas revalorizadas, preparándolos para la transición del "cuello blanco" al "cuello digital" incluyendo las competencias sostenibles de manera ampliada.

Este conjunto de capacidades es esencial para que la administración pública pueda enfrentar las tendencias globales. Por un lado, las competencias técnicas permanentes son indispensables para operar en un gobierno digitalizado, por otro, las habilidades humanas se revalorizan como nunca antes.

Una acción coordinada es clave, y el sector privado y educativo podrían colaborar en cerrar la brecha de cualificaciones actuales y futuras, fomentando una cultura de aprendizaje continuo y gestionando el talento con una mirada estratégica y anticipatoria.

Bibliografía y Referencias

- 3M. (2024). 3M Futures Resources. <https://futures.3m.com/resources>
- BID (2021). Transformación digital y empleo público: el futuro del trabajo del gobierno. 1300 New York Avenue, N.W. Washington, D.C. 20577 www.iadb.org
- BLUTMAN, G. (2024). Del cuello blanco al cuello digital en el empleo público: algo del ayer, un poco del hoy y un asomo al mañana. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, UTEM, Vol. 12 (1), pp. 14-29.
- BLUTMAN, G. & CAO, H. (2023). *Materia Estado: el futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. INAP. Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/gestion-y-empleo-publico/inap/libros-del-inap/materia-estado-el-futuro-del-empleo-publico>.
- DIPRES (2023). Informe Anual del Empleo Público 2023 Publicación de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda Subdirección de Racionalización y Función Pública Subdepartamento de Estadísticas del Sector Público. Fecha de publicación: 31 de julio de 2024.
- CENIA (2023). Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA). Santiago de Chile.
- CORIAT, B. (2000). *El taller y el robot: ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. Siglo XXI. Buenos Aires, Argentina.
- CHAUÁN, F.; BITAR, S. & ACIETUNO, P. (2024). *Gobernanza Anticipatoria. Una Institucionalidad de Prospectiva para Chile*. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. https://www.bcn.cl/portal/publicaciones/ediciones/bcn/detalle_libro?id=10221.1%2F92585
- GMYREK, P.; WINKLER, H. & GARGANTA (OIT) (2024). *Buffer or Bottleneck? Employment Exposure to Generative AI and the Digital Divide in Latin America*, ILO Working Paper 121 (Geneva, ILO and The World Bank, 2024). <https://doi.org/10.54394/TFZY7681>.
- GONTERO, S. & NOVELLA, R. (2021). *El futuro del trabajo y los desajustes de habilidades en América Latina*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/206), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
- JUTILA, E.; KOVANEN, K.; VUORINEN, J., & MARTIKAINEN, S. (2023). VTT's trend report 2023 features global.
- JUNG, J. & KATZ, R. (2025). Impacto económico de la inteligencia artificial en América Latina: transformación tecnológica y rezago en materia de inversión y capacidades laborales. Documentos de Proyectos (LC/TS.2025/37). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- LING, L. (2022). Reskilling and upskilling the future-ready workforce for industry 4.0 and beyond. *Information Systems Frontiers*. Springer. Recuperado de <https://link.springer.com/article/10.1007/s10796-022-10308-y>
- MARQUARDT, B. (2014). *Historia mundial del Estado: el Estado de la doble revolución ilustrada e industrial (1776-2014)*. Eco Ediciones. Bogotá, Colombia.
- NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL (NIC) (2021). *Global Trends 2040*.
- OECD (2023), *Public Employment and Management 2023: Towards a More Flexible Public Service*, OECD Publishing, Paris.

OECD (2025), *Strategic Foresight Toolkit for Resilient Public Policy: A Comprehensive Foresight Methodology to Support Sustainable and Future-Ready Public Policy*, OECD Publishing, Paris.

ONU (2025). Technology and Innovation Report Inclusive Artificial. Recuperado de:
<https://unctad.org/es/publication/informe-sobre-tecnologia-e-innovacion-2025>

SHIHI, W. & ACEITUNO, P. (2020). El futuro del trabajo: incertidumbre, habilidades y deseos para la educación universitaria. *Trilogía*, 33(44), 120131, Universidad Tecnológica Metropolitana de Chile.

WORLD ECONOMIC FORUM (2023). Future of jobs report 2023. *World Economic Forum*.

WORLD ECONOMIC FORUM (2025). Future of Jobs Report 2025 Insight report.

WORLD ECONOMIC FORUM (2025). Future of Jobs Report 2025-2030 Snapshot 1: Global drivers of job transformation.

WRIGHT MILLS, C. (1951). *White Collar, The American Middle Classes*. Oxford University Press, London Oxford New York.

El modelo desconcentrado de gestión policial comunitario en Ecuador: balances y perspectivas futuras

Kleber Daniel Ponton Cevallos

Instituto de Altos Estudios Nacionales - Universidad de Posgrado del Estado, Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El modelo de gestión policial desconcentrado con orientación comunitaria fue una apuesta institucional consagrado en el Plan de Modernización de la Policía Nacional del Ecuador en el año 2004. Este modelo fue concebido para dar respuesta para prevenir el delito y mejorar la gobernanza de la seguridad en los territorios. Luego de 20 años de vigencia y en el contexto de la peor crisis de inseguridad en el Ecuador, se ha abierto el debate sobre la necesidad de evaluar este modelo de gestión vigente ¿Cuál es el balance de este modelo? ¿Cuáles son sus perspectivas futuras? A través de una estrategia metodológica mixta de fuentes secundarias, el objetivo de este estudio es hacer un balance del modelo de gestión desconcentrada de la policía con orientación comunitaria y analizar sus perspectivas futuras. Se argumentará que, si bien este modelo de gestión ha logrado algunos objetivos importantes, al día de hoy deben ser contextualizados para definir nuevos desafíos y metas institucionales. Analizar este proceso en Ecuador puede ser un insumo importante para analizar un modelo de gestión altamente difundido en América Latina.

Palabras clave

Policía comunitaria, participación comunitaria, reforma policial, prevención del crimen policial, desconcentración

Entre tecnocracia y comunidad: prácticas discursivas sobre la gobernanza participativa como forma de resistencia en la Nueva Educación Pública en Chile

PhD Carolina Badillo

Centro de Investigación para Educación Inclusiva, SCIA ANID CIE160009
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Psp. Teresa Báez

Centro de Investigación para Educación Inclusiva, SCIA ANID CIE160009
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En 2017 se promulgó la Ley 21.040, que establece la Nueva Educación Pública en Chile con el propósito de fortalecer este sector, históricamente debilitado por la fragmentación heredada del modelo neoliberal. A pesar de su orientación inaugural hacia promover la educación como bien común, su implementación ha reproducido prácticas tecnocráticas centralizadas que tensionan la promesa de democratización educativa. Este estudio examina estas tensiones desde la perspectiva de actores locales —docentes, directivos y profesionales de nivel intermedio— mediante grupos focales, entrevistas activo-reflexivas y validaciones participativas. El análisis se desarrolló en dos fases: (i) validación de las categorías emergentes de la data con los participantes y (ii) estudio crítico del discurso a nivel de los significados semántico-discursivos utilizando herramientas de la Lingüística Sistémico-Funcional. Los resultados revelan una tensión discursiva entre la gobernanza institucional y las prácticas locales de resistencia. A través del análisis de la transitividad y del sistema de valoración, se identifican acoplamientos (couplings) que muestran cómo los actores movilizan discursos de cuidado, ética comunitaria y responsabilidad colectiva como formas de resistencia frente a decisiones impuestas. Se evidencia una reconfiguración simbólica del poder, donde se desplaza la autoridad desde espacios formales hacia núcleos afectivos territoriales. La categoría “participación y cuidados” emerge como una dimensión bisagra que articula la gestión administrativa con la pedagógica, abriendo la posibilidad de una gobernanza más situada, sensible y democrática. Este trabajo aporta a la comprensión de cómo el lenguaje no solo refleja, sino que también construye procesos sociales en contextos de transformación educativa, destacando el potencial crítico de los discursos locales en la disputa por una educación pública más justa.

Palabras clave

Gobernanza Participativa, Educación Pública, Estudios del Discurso Crítico

Estado social de derecho e imaginarios culturales: análisis de la implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar en el Dpto. de Santander, Colombia

Adaulfo Enrique Mendoza M.

Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB)

Anderson Rico Suarez

Universidad Pontificia Bolivariana (UPB)

Resumen

Este texto parte de la premisa de que el Estado Social de Derecho es una forma de organización política en la que el reconocimiento de la diversidad cultural va de la mano con la protección de la dignidad humana. En este contexto se plantea una reflexión sobre los riesgos para el fortalecimiento de los principios y valores democráticos, la persistencia de imaginarios que presentan elementos discursivos lesivos para las garantías fundamentales consagradas en la Constitución Política. Este propósito se asume al contrastar los principios generales del Estado Social de Derecho, con los atributos de los imaginarios culturales del Departamento de Santander y el proceso de implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar, creado por la ley 1620 del 2013 y diseñado para promover la convivencia democrática, la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos humanos, sexuales y reproductivos desde las instituciones educativas.

El texto permite apreciar el contraste entre la persistencia social de imaginarios que se han construido de espaldas a los Derechos Humanos y la agenda impulsada por la ley 1620 del 2013 para que desde los Comités Municipales de Convivencia Escolar se promoviera en las instituciones educativas principios y valores democráticos.

El texto se nutre de algunas ideas expresadas en un artículo titulado *La santandereanidad o el largo camino hacia el reconocimiento de la pluralidad* publicado por la *Revista Temas Socio-Jurídicos* en su edición 57 en el que se tipifican algunas prácticas culturales que lesionan principios y valores necesarios para la afirmar el Estado Social de Derecho.

Palabras clave

Estado Social de Derecho, Convivencia Escolar, Imaginarios sociales, Diálogo intercultural, Derechos Humanos

1) ESTADO SOCIAL DE DERECHO E IMAGINARIOS CULTURALES

El Estado Social de Derecho, surge y se desarrolla como un modelo para corregir las limitaciones del Estado liberal clásico y su inclinación por el crecimiento económico y los derechos individuales. Compartiendo las ideas sustanciales de la Democracia Liberal el Estado Social de Derecho asumirá como sus fines más destacados el equilibrio entre los derechos individuales, los colectivos y los del medio ambiente. Circunstancia que se expresará en un hondo catálogo de derechos fundamentales y un amplio reconocimiento de las condiciones materiales para hacerlo posible. En América Latina, la adopción de sus principios se notará a partir de textos constitucionales como el de Brasil en 1988, Colombia en 1991, Paraguay en 1992, Venezuela en 1999, Ecuador en el 2008 y Bolivia en las 2009 cartas constitucionales que “no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas “materiales” (Carbonell y García Jaramillo, 2010) o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos. Además, estas constituciones contienen amplios catálogos de derechos fundamentales, lo que viene a suponer un marco muy renovado de relaciones entre el Estado y los ciudadanos, sobre todo por la profundidad y el grado de detalle de los postulados constitucionales que recogen tales derechos. Antecedentes destacados de este tipo de constituciones, son la portuguesa de 1976 y la española de 1978. Todas las constituciones mencionadas tienen en común el reconocimiento de la preeminencia del ciudadano y la necesidad de configurar un ordenamiento jurídico político capaz de atender los aspectos o factores que a partir del reconocimiento de su dignidad hagan posible el pleno desarrollo de sus condiciones existenciales y materiales.

En el caso colombiano, la constitución establece una serie de mecanismos para tutelar los derechos fundamentales de los ciudadanos, como quiera que ya desde su primer artículo ha expresado de manera categórica que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. La Corte Constitucional de Colombia ha enfatizado en la sentencia C-499 la necesidad de integrar al concepto de seguridad jurídica el efectivo cumplimiento de los Derechos Humanos; en la C-566 de 1995 se destaca la diferencia entre el asistencialismo y la función distributiva del Estado la cual debe estar orientada a la distribución del producto social y la SU-225 se resalta el principio de solidaridad como fundamento del Estado Social de Derecho. Estas y las restantes sentencias de la Corte Constitucional delegan en el Estado la tarea de mantener la dignidad humana como núcleo del orden jurídico, garantizar los derechos sociales, estimular la participación ciudadana y reconocer la redistribución como principio rector de la solidaridad social.

En relación con la prácticas culturales la Corte Establece que los principios del Estado Social no son compatibles con las prácticas culturales nocivas, entendidas como aquellas que lesionan los Derechos Humanos, ya que para la Corte Constitucional los derechos no pueden ser considerados como entidades absolutas. En ese mismo sentido se expresa la UNICEF (2025) cuando reconoce que “las prácticas culturales nocivas (...) son prácticas discriminatorias que las comunidades y las sociedades realizan de manera regular y durante periodos de tiempo extensos que terminan por considerarlas como aceptables” (En virtud de ello por ejemplo la sentencia T-049 toda costumbre o practica cultural que lesione la dignidad humana debe ser regulada como inconstitucional; en la C-188 precisa que diversidad cultural nunca debe implicar la discriminación y la C-490 del 2019 precisa que el Estado y la sociedad deben intervenir cuando en nombre de la cultura se realicen practicas opuestas a los derechos fundamentales o que afectan la integridad física, el libre desarrollo o la dignidad de la persona.

2) IMAGINARIOS SOCIALES Y PRÁCTICAS CULTURALES NOCIVAS EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER

En el contexto colombiano el Departamento de Santander, es la cuarta economía del país con una participación del 6,4% en el PIB nacional. El 77% de sus 2.350.000 habitantes se encuentra en el sector urbano y el 23% en áreas rurales. Si bien cuenta con un modesto pero funcional sistema de conexión vial entre el centro y el occidente del departamento los municipios de la parte oriental y el sur occidente pueden ser consideradas como zonas periféricas debido a la precariedad vial que históricamente han tenidos para integrarse a las dinámicas de los núcleos de desarrollo de este departamento. Las condiciones particulares de su trayectoria histórica han propiciado la persistencia de unos imaginarios que contienen elementos discriminatorios y atributos que justifican el autoritarismo y el maltrato en la interacción social, tal como se muestra en esta anécdota, ocurrida en Bucaramanga, capital de Santander y recuperada por Martínez Carreño que muestra los efectos en la vida social de los discursos con los que se han configurado los imaginarios identitarios en esta región:

Vivían en su casa de Bucaramanga, el doctor Jesús Martínez y doña Paulina su mujer; es la noche, el niño de dos años llora en su cuna con tono de dolor, angustia y sofocación. “Hay que dejarlo que lllore”, dice el padre en tono de filosofo estoico. Amanece, se levanta finalmente la madre: el cuerpo de la criatura desgonzada está rojo y entre los encajes de su camisita se encuentra, hecho un ovillo, un alacrán. (Martínez Carreño 2005: 30)

La anécdota expresa como las consideraciones del padre, asumidas en este caso como expresión de sus imaginarios, resultan desconectados de la realidad al verificar las causas del llanto, poniendo en alto riesgo la integridad del niño. Se pretende con esta anécdota mostrar un rasgo de la cultura de Santander, en donde estas representaciones están presentes en los procesos educativos, la cultura y en todas las esferas de la vida social.

La configuración de los imaginarios sobre los habitantes del Dpto. de Santander ocurre en dos momentos específicos. El primero de ellos, se da en 1861 en la obra "Ensayo sobre las Revoluciones Políticas" de José María Samper, texto que presenta los atributos que desde su perspectiva constituyen los atributos de los habitantes del actual departamento de Santander. El texto mencionado es producto de un contexto legitimar el federalismo como opción para el naciente Estado-Nación a partir del reconocimiento de las identidades regionales y locales, en el ser humano típico de cada provincia, en sus costumbres y en su medio natural.

El segundo momento está representado por Luis López de Mesa, quien escribe su obra en un momento en que la elite nacional, ante los sucesos ocurridos durante y después de la Primera Guerra Mundial en que Europa se vio envuelta entre 1914 y 1918 por acontecimientos propios de pueblos bárbaros y no de los portadores del progreso, la razón y la civilización; contraste que generó un sentimiento de frustración en la elite nacional, la cual se repliega sobre si misma fijando la mirada en el país y la problemática de aquellos sectores sociales que lo habitaban. Se realizó una lectura de la realidad nacional a la luz de los postulados raciales derivados de la aplicación de las teorías darwinistas a la vida social.

De acuerdo con la mirada de los intelectuales de la elite nacional y particularmente del médico Miguel Jiménez López, el país en general era un sitio con una situación que se tornaba amenazante por que según él "las masas" eran (...) incultas y peligrosas (...) la situación del país era un problema de decadencia racial y apoyaba su idea en la alta criminalidad, el aumento de la locura, de los casos de suicidio, el alcoholismo y la sífilis" (Helg, 1987, p. 112) Este tipo de planteamientos comunes en esa época, explican en parte el contexto intelectual en que el Luis López de Mesa escribió su obra, la cual aunque refleja sesgos según los cuales, en Colombia se estaba dando un proceso de degeneración de la población como consecuencia del mestizaje. Esta postura parte de la idea de que el mestizaje había propiciado la continuidad de los rasgos negativos de la población indígena.

La forma en que se construye este imaginario es en sí misma lesiva, ya que, retomando los planteamientos de Larraín (2001) sobre la interdependencia entre las identidades individuales y colectivas, cuando la segunda es hipostasiada, es como si tuviera una existencia independiente y perteneciera a un individuo colectivo. Esto es, que los atributos actúan, piensan o deciden como si fueran una entidad real, lo cual puede llevar a simplificaciones o errores en el análisis social. Pensar una población desde una supuesta identidad colectiva implica invisibilizar la pluralidad de perspectivas que se pueden presentar. En el caso que se examina, proponer que una región como la santandereana, pueda ser descrita como un cuerpo homogéneo, contribuye a invisibilizar las diferencias en un espacio habitado por personas con diferentes valores culturales, relaciones sociales, tradiciones y diversas condiciones económicas, geográficas y materiales. Tras estas

consideraciones, a continuación, se detallan los atributos que han históricamente han configurado los imaginarios sociales en el actual Departamento de Santander.

Individualismo: desde este aspecto, las personas nacidas en Santander se caracterizan por su disposición para actuar siempre de manera independiente. Este elemento aparece muy bien descrito por el escritor Tomás Vargas Osorio cuando expresa simbólicamente que las personas nacidas en Santander, son como un pajarillo que en la torre “se mantiene en el aire (...) sin tener que ver con nadie” (Vargas, 2001, p. 64). Las personas que han definido los atributos de las personas nacidas en Santander, coinciden en ver este factor como una expresión del aislamiento en que el relieve santandereano ha mantenido a quienes habitan esta región.

Desde los fines del Estado Social de Derecho, la intensificación de la democracia implica niveles óptimos de cohesión y confianza que se rompen con alusiones como estas, las cuales pueden debilitar el tejido social al disminuir la solidaridad entre las personas y las comunidades y reducir el margen de respuestas colectivas ante problemas comunes. Desde las condiciones de consolidar una sociedad democrática la promoción del individualismo limita la participación ciudadana y el bienestar social, acciones que se activan en entornos donde se ha cultivado la cooperación como pilar del capital social.

Temperamento imperturbable: Desde la forma en que se han justificado estos imaginarios, la existencia es producto del destino y por lo tanto la actitud más sensata es la aceptación de las circunstancias derivadas de un conjunto de sucesos determinados por una causa que está más allá de la existencia de cada persona y que tienen la condición de que no existe la posibilidad de evitarlos. Arias, lo describe con estas palabras

“El alma santandereana se encierra en la expresión... TOCA!... Con esta expresión quiere decir: ¡Hay que hacerlo! ¡No hay más remedio! El santandereano es un ser decidido y fatalista (...) No hace cálculos, no saca disculpas. Acepta todas las situaciones. Bajo un frecuente aire de bohemia es un estoico” (Arias, 1954, p.18).

Este rasgo presenta el riesgo de normalizar la marginalidad y asumir como inevitable la falta de cooperación o empatía, además de aumentar los niveles de tolerancia ante las injusticias y la desconexión emocional. Aunque el temperamento estoico puede tener virtudes como la determinación, la responsabilidad y la capacidad de enfrentar la adversidad, su idealización puede generar una cultura de resignación, dureza emocional y confrontación. Desde los propósitos de la convivencia democrática es fundamental promover una visión más integral del ser humano, que reconozca tanto el valor del deber como la importancia del cuidado, la sensibilidad y el diálogo.

Austero y laborioso: estas dos particularidades de las personas nacidas en Santander expresan la idea según la cual los habitantes de esta región para mantener su autonomía son muy organizados en todas las actividades necesarias para producir bienes o servicios. La

cultura popular ha recreado a través de la hormiga, este supuesto rasgo de la identidad de las personas nacidas en Santander. Si bien, la hormiga en otras culturas se ha constituido en una metáfora del trabajo en equipo y la disposición para cooperar, en Santander representa la disposición para trabajar de manera intensa y organizada para satisfacer las necesidades personales y familiares.

Aunque la laboriosidad y la austeridad pueden ser motores de resiliencia y autonomía, su idealización puede generar una cultura de sacrificio permanente, rigidez emocional y resistencia al cambio. Es importante promover una visión más integral del desarrollo humano, que combine el trabajo con el disfrute, la disciplina con la creatividad, y la autosuficiencia con la solidaridad. Desde la profundización de la democracia, la promoción de la laboriosidad y la austeridad como valores absolutos puede devaluar el apoyo mutuo, el trabajo comunitario y las políticas redistributivas y generar juicios negativos hacia quienes eligen estilos de vida más abiertos, creativos o colaborativos.

3) CORRELACIONES ENTRE LOS IMAGINARIOS SOCIALES Y LA IMPLEMENTACIÓN EN EL DEPARTAMENTO DE SANTANDER DEL SISTEMA NACIONAL DE CONVIVENCIA ESCOLAR

La promulgación en 1991 de una nueva constitución en Colombia ha generado iniciativas para promover los principios y valores derivados de la nueva carta política. En el ámbito educativo el reto que se ha trazado implica varios horizontes. Por un lado, se han dado importantes pasos en la implementación de una nueva agenda educativa, representada por los lineamientos y estándares curriculares y por el otro se han impulsado iniciativas para promover los principios y valores derivados de la filosofía constitucional a través de la convivencia escolar.

En el campo de la formación ciudadana, la iniciativa más destacada se dio en el 2003 con la implementación de los estándares básicos de Competencias Ciudadanas, estrategia que involucraba conocimientos con habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas. Al valorar los resultados de la iniciativa mencionada y los propósitos de democratizar el ámbito escolar, fortalecer la cultura ciudadana, promover habilidades para la convivencia e incrementar actitudes más favorables hacia la inclusión educativa, autores como Núñez-Rueda (2023), Restrepo (2006), Benavides-Franco (2023), Sánchez Pedraza (2020) y Avilán Romero (2015), consideran que se debe avanzar en la construcción de una política común que propicie una visión conjunta entre los actores del proceso y que permitan pasar de expresiones usadas de manera reiterativa como formar para la ciudadanía o saber y saber hacer a conectar esta dimensión con lo vital, lo humano y lo cultural.

A pesar de la robustez conceptual y didáctica de los estándares básicos de Competencias Ciudadanas, la convivencia escolar entró en crisis durante el segundo quinquenio del siglo

XXI especialmente por la frecuencia con la que ocurrían las agresiones físicas y verbales, la intimidación y el abuso psicológico de manera física o a través de las redes sociales. Las encuestas nacionales de deserción escolar publicados entre el 2009 y el 2011 la señalaban como una de las causas para abandonar los procesos educativos. Lopera Villegas, Fernández Delgado y Sierra Navas (2012), Contreras Álvarez (2013) y Botero Ramírez (2016) muestran como el abordaje de este tema se incrementó en las investigaciones y las publicaciones académicas. Medios de comunicación como El Espectador (2012) recalcan que Colombia no tiene una ley contra el matoneo.

El proyecto fue presentado por funcionarios del Ministerio de Educación en marzo del 2012 y tuvo su primer debate, nueve meses después. La ley y el decreto que la reglamentó fue aprobada en marzo del 2013. A partir de su promulgación los entes territoriales contaban con seis meses para su implementación. Hoy, pasados 12 años después de su aprobación, la mayoría de los entes territoriales han avanzado en el cumplimiento administrativo de esta iniciativa, pero con muy pocos logros en sus fines y propósitos sustanciales, asociados todos ellos a la democratización de la cotidianidad escolar a partir de la formación ciudadana y la promoción de los Derechos Humanos y los derechos sexuales y reproductivos

A pesar de los desarrollos normativos en materia de educación, formación ciudadana y del vasto argumento constitucional que establece directrices sobre la convivencia, la distancia entre la ley promulgada en 2013 y lo ejecutado muestra una profunda brecha institucional. Esta tensión invita a examinar como la desarticulación entre los actores del sistema nacional de convivencia escolar, el desinterés de los entes territoriales, la discontinuidad en los procesos y la desconexión entre los Comités Municipales de Convivencia Escolar y los Comités Institucionales desvirtúan los fines pedagógicos y democratizadores del sistema. En este contexto resulta valioso indagar cómo las entidades territoriales han asumido su responsabilidad frente a la garantía de derechos constitucionales de los infantes y adolescentes en proceso escolar. El análisis de la divergencia entre cultura y ley en el Dpto de Santander, se constituye en una modesta aproximación del naufragio, de la más robusta iniciativa para promover la convivencia democrática en las escuelas y colegios de Colombia.

4) LA BRECHA ENTRE LA NORMA Y LA REALIDAD

Aunque la brecha entre norma y realidad no es un problema único del sistema educativo, como sucede en la implementación de políticas públicas disruptivas de algunos territorios, si bien la ley 1620 del 2013 fue considerada pertinente y necesaria para afrontar los altos niveles de violencia escolar, su implementación y funcionamiento ha sido limitado. Las expectativas que se tenían sobre su eficacia, se han diluido.

4.1. Vacíos normativos y prácticos en la implementación de la Ley 1620

La deficiente implementación de la Ley y su decreto reglamentario ha evidenciado importantes vacíos normativos y prácticos para su aplicación. Pese a que esta prerrogativa pretende garantizar su éxito al complementarse de una norma de implementación, y aparentemente fundar se en la prevención de situaciones de violencia, en la práctica las entidades no dan un manejo efectivo a estas herramientas.

Como ejemplo claro de las consecuencias de la falta de reglamentos claros sobre protocolos de atención al acoso escolar por parte de los municipios, la insuficiente capacitación en mediación escolar y la disparidad en la aplicación de la ley en zonas urbanas y rurales se evidencia con algunos indicadores donde se registra el incremento pacientes de salud mental, los cuales dejan ver asuntos probablemente derivados de la carencia de un sistema sólido que fortalezca la gestión de emociones y el conflicto en los primeros años del estudiante. Según señala la Política de Salud Mental 2024 - 2033, del Ministerio de Salud nacional, la OMS ya registra interesantes cifras desde 2019:

La Organización Mundial de la Salud (2021) estimó que, en 2019, alrededor de 970 millones de personas padecían trastornos mentales, siendo la ansiedad y la depresión los más comunes, cuyas tasas aumentaron un 26 % y un 28 %, respectivamente, durante el primer año de la pandemia por covid-19. Asimismo, proyectó que uno de cada cuatro individuos enfrentará problemas de salud mental en su vida, lo cual subraya la urgente necesidad de abordar estos fenómenos desde un enfoque integral y multidimensional.

Lo anterior se interpreta como un problema de salud general, revelando qué la salud mental no puede ser únicamente entendida como asunto clínico, sino como el desafío social, cultural y político que interpela a las instituciones.

4.2. Constitucionalismo vs. realidad institucional

La jurisprudencia constitucional ha resaltado en sendos escritos y de forma reiterada la importancia de garantizar un ambiente escolar armónico como expresión del derecho a la educación y libre desarrollo de la personalidad. Sin embargo, la falta de mecanismos eficaces de seguimiento ha dificultado la materialización de estos principios en las instituciones educativas.

En cuanto a la primacía de los valores constitucionales, la Corte ha sostenido que ninguna norma institucional puede contradecir principios como la dignidad humana, la igualdad y la libertad (Sentencia T-393/09) y Peña Moreno y Prada Camacho, 2025)

Así, el constitucionalismo pedagógico se queda en un plano declarativo, pues, aun después de decretarse la Ley 1620 como de obligatorio cumplimiento desde 2013, hace más de 10 años, brilla la falta de exigencia del estado y la pobre implementación municipal con real impacto al ámbito escolar, de forma que lo promulgado por la carta magna dista de la realidad sobre violencia y vulneración escolar, que persisten.

Un ejemplo, del débil impacto de estos comités en las comunidades educativas, consta en estudios recientes, como el titulado; Análisis del Alto Índice de la Ocurrencia de los Delitos Sexuales en la Provincia de Vélez-Santander, 2012-2022, desarrollado por la UNAD - Universidad Nacional Abierta y a Distancia, en Colombia, cuya descripción del contenido señala:

Estudios previos indican que en Colombia la ocurrencia de delitos sexuales va en aumento, esta realidad no es ajena a la Provincia de Vélez que de acuerdo con los indicadores del Centro Penitenciario de Mediana Seguridad de Vélez-Santander alrededor del 50% de los privados de la libertad están judicializados por la comisión de delitos sexuales. (Lemos, M. . (2022).

Si bien la comisión de delitos sexuales se encuadra en diversos escenarios, este y varios artículos han descrito múltiples casos recientes de abuso a menores dentro de sus núcleos familiares, alertas que han podido encenderse desde las instituciones educativas.

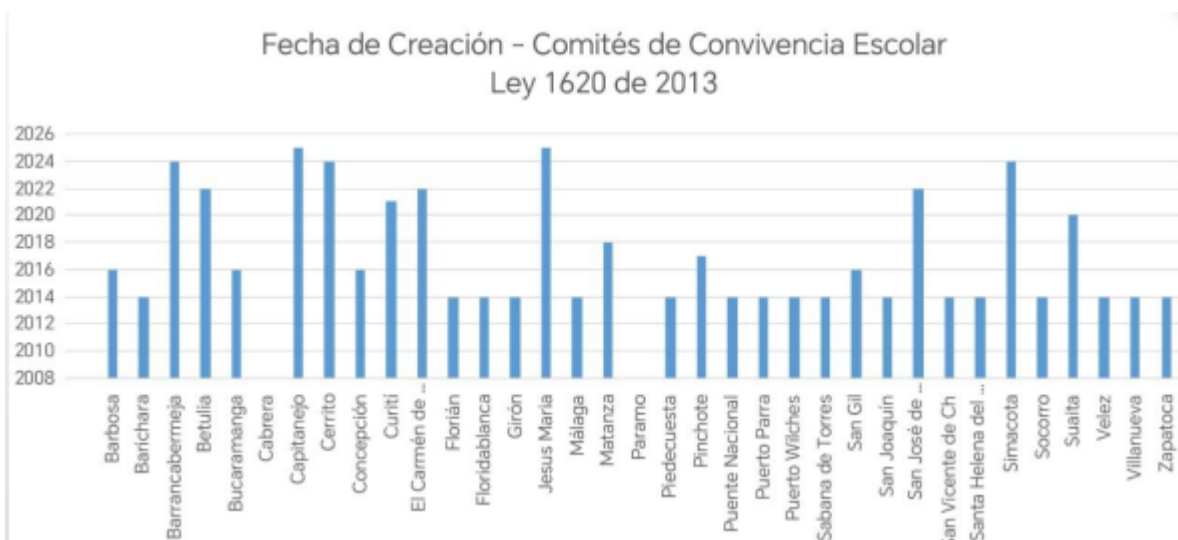
Lo sorprendente de estas cifras, recientes y recopiladas entre 2021 y 2022, es que datan de fechas posteriores a la promulgación de la ley 1620 de 2013, y su decreto reglamentario del mismo año, estudios que revelan un incremento en comportamientos antijurídicos cuyo alcance ha demostrado que ha afectado a niños, niñas, infantes y adolescentes durante su etapa escolar.

4.3. Responsabilidad de los entes territoriales

Tratándose de menores de edad, se supone que esta ley establece una ruta con especial énfasis en la “Promoción de los Derechos Sexuales y Reproductivos”, como lo menciona a lo largo de todo el articulado de la ley, siendo el Comité Municipal el principal responsable de asegurar dicho desarrollo.

El cumplimiento de los entes territoriales en la implementación de la ley, 12 años después ha sido débil y, en muchos casos, formal. Con el fin de conocer el estado de creación, activación y funcionamiento de los comités municipales de convivencia escolar obligatorios desde 2013, el artículo titulado; “Implementación de políticas de convivencia escolar desde un enfoque de derechos humanos: análisis constitucional y administrativo en municipios de Colombia”, revela interesantes datos, de 2024 y 2025, del estado de implementación de los comités en el departamento de Santander, Colombia, desde 2013 a esa fecha.

Lo reportado por los municipios deja ver que la creación y puesta en funcionamiento, de los comités municipales de convivencia escolar, se hizo en varios casos de forma facultativa y con poca articulación entre municipios e instituciones educativas. El hecho de que aproximadamente una tercer parte de ellos, el 27,2% hayan sido creados después del 2020, muestra los bajos niveles relevancia que tuvo esta iniciativa en los municipios, tal como se ilustra a continuación:



Atender cualquier fenómeno social, implica para las instituciones actuar con eficiencia, eficacia y oportunidad de tal manera que sea posible reaccionar en el menor tiempo posible y logrando mejoras sustanciales. Que, en el Dpto de Santander, la implementación del Sistema Nacional de Convivencia Escolar muestre una notable lentitud, propició por ejemplo que la problemática se agudizará, tal se puede apreciar en las sucesivas encuestas nacionales de deserción escolar. En los reportes publicados entre el 2009 y el 2011 la región presenta indicadores altos asociados a la violencia escolar y en el 2022 refleja índices irregulares, caracterizados por picos y caídas constantes, mostrando la persistencia del problema.

4.5. Principios constitucionales en los manuales de convivencia

Un aspecto esencial en el desarrollo de los reglamentos estudiantiles es la incorporación de cláusulas donde su diseño e interpretación sea conforme a la principalística y los criterios objetivos, libres de sesgos territoriales y culturales, sin debilitar su facultad de ajustarse a cada contexto. Deben estar en consonancia con el respeto a la dignidad humana, la prevalencia de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y el principio de interés superior del menor, lo que genera un escenario de inseguridad jurídica y de vulneración de derechos. (Corte Constitucional)

Con lo anterior, se pueden concluir puntos importantes con referencia a la formulación, ejecución y la convergencia de los factores legales, jurisprudenciales y sociales en los entornos escolares. En primer lugar, es idóneo mencionar que la desconexión entre las sentencias de la Corte Constitucional y su desarrollo normativo genera una profunda fractura institucional en un Estado Social de Derecho. En fallos como la T-569 de 1994, la T 202 de 1999 o la T-407 de 2012, se garantiza la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad de niños, niñas y adolescentes, sin embargo, esta promulgación no se traduce en políticas concretas, por lo que como resultado se obtiene un entorno educativo que no protege ni previene, sino que reacciona y sanciona. (Peña Moreno y Prada Camacho, 2025)

Ello genera tensión entre manuales de convivencia que incluyen sanciones discriminatorias por fuera del mandato constitucional de protección a derechos fundamentales y el interés superior del menor.

4.6. Punitivo más que preventivo: tensiones en la aplicación

Su reglamentación enfatiza en un enfoque preventivo y formativo frente a las situaciones de conflicto escolar. Sin embargo, en la práctica, muchas instituciones educativas han adoptado un enfoque punitivo, priorizando las sanciones sobre los procesos pedagógicos de resolución de conflictos.

Esta situación desvirtúa el carácter pedagógico de la política pública y reproduce prácticas de exclusión que afectan de manera especial a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad. El énfasis punitivo genera efectos contraproducentes, como la deserción escolar y la estigmatización de estudiantes, en lugar de fomentar aprendizajes de resolución de conflictos de forma pacífica. Valga mencionar que esta lógica está influenciada por imaginarios culturales de dureza y disciplina rígida en la identidad del departamento.

4.7. Responsabilidad estatal y mecanismos de control

No controlar prioritariamente este asunto debilita la efectividad de la Ley 1620, por omisión del Estado, que está obligado a garantizar el goce del derecho a la educación en condiciones de dignidad, seguridad y respeto, permitiendo que funcionen de manera deficiente, o no funcionen en absoluto. Tal clase de omisiones terminan convirtiendo la ley en un marco declarativo, sin carácter vinculante.

CONCLUSIÓN

La Ley 1620 de 2013, en Colombia, en consonancia con los principios del estado, fue diseñada para promover la convivencia democrática en las instituciones educativas, la formación ciudadana y el respeto por los derechos humanos, especialmente sexuales y reproductivos; sin embargo, su eficacia se ve permeada por prácticas fragmentadas, cuya separación entre el ente y la escuela debilitan la articulación territorial, y fomentan la repetición de patrones culturales que normalizan la exclusión, la rigidez y el autoritarismo.

El análisis muestra que el desafío central no reside únicamente en la existencia de un marco jurídico aparentemente sofisticado y robusto, sino en atender la disparidad de los principios de este y los imaginarios culturales, bien explicados por Castoriadis (2002) o Baeza (2000), que persisten en la vida social y educativa de la región.

La persistencia de imaginarios individualistas, el estoicismo y débil formación en valores obstaculizan la cultura democrática, como la cooperación y solidaridad. En este sentido, los fines del ordenamiento constitucional colombiano contrastan con la realidad escolar, ya que la democratización de la educación requiere de transformaciones culturales profundas.

La construcción de una cultura escolar exige que la implementación de la Ley 1620 no sea entendida como un acto formal, sino como un compromiso activo y sustantivo de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes en el marco del Estado Social de Derecho. En este contexto, resulta necesario fortalecer los vectores de articulación interinstitucional y asegurar la destinación adecuada de acciones para la implementación coherente de los principios constitucionales enunciados en sendos escritos de la jurisprudencia vigente.

En consecuencia, construir una cultura de paz demanda al menos un par de compromisos urgentes: primero, el fortalecimiento institucional de mecanismos efectivos de seguimiento al cumplimiento corresponsables de los mandatos; y, segundo, la resignificación de la importancia de los valores y la convivencia, cambiando las prácticas nocivas por recursos que potencien la dignidad humana, la pluralidad y la participación ciudadana. Con esta dualidad el cumplimiento formal podría convertirse en una eficiente gestión escolar de derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes. De este modo la convivencia escolar no puede ser entendida como un asunto accesorio, sino un componente esencial de la democracia constitucional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, J. (1954). *Estampas Santandereanas*. Bucaramanga. Imprenta Departamental.
- Baeza, M. (2000). *Los caminos invisibles de la realidad social. Ensayo de sociología profunda sobre los imaginarios sociales*. Santiago de Chile, Chile: Ediciones Sociedad Hoy.
- Bagley, B. & Silva Lujan, G. (1989). *De cómo se ha formado la nación colombiana: Una lectura política*. Medellín. En: Estudios Sociales. Núm. 4.
- Barba, B. (2014). *Axiología constitucional y proyecto educativo de México*. UNA. Ciudad de México. Revista Perfiles Educativos. vol. XXXVI, núm. 146.
- Carbonell, M & García Jaramillo, L. (2010). *El neoconstitucionalismo: Significado y niveles de análisis*. Bogotá. En: El canon neo constitucional. Universidad Externado de Colombia.
- Carbonell, M. & Salazar, P. (2011). *División de poderes y régimen presidencial en México*. Porrúa.
- Castoriadis, C. (1997). *El Imaginario social instituyente*. Buenos Aires. Zona Erógena, 35, 1-9.
- Guerrero Rincón, A. (2005) *Proyecto Educativo de la Santandereanidad*. Bucaramanga. Ediciones UIS.
- Gutiérrez De Pineda, V. (2000). *Familia y cultura en Colombia*. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Johnson, D. (1984). *Santander: Siglo XIX*. Bogotá: Carlos Valencia Editores.
- Larraín, J. (2001). *El concepto de Identidad*. Santiago de Chile. Ed Lom.
- Maldonado Serrano, J. (2019). *Principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia, a propósito de las pruebas Saber Pro*. Bucaramanga. Revista Reflexión Política N° 43.
- Martínez Carreño, A, et al. (2005). *Santander: la aventura de pensarnos*. Bucaramanga. Ediciones UIS – Gobernación de Santander.
- Mendoza Mindiola, A. (2009). *La santandereanidad o el largo camino hacia el reconocimiento de la pluralidad*. Bucaramanga. Revista Temas Socio jurídicos. Vol. 27, N° 57. Centro de Investigaciones Socio Jurídicas UNAB.
- Mesa Arango, A. (2008). *La formación ciudadana en Colombia*. Medellín. Uni-Pluri-Versidad. Vol.8 No.3.
- Núñez Rueda, S. (2024) et al. *Formación de Competencias Ciudadanas. Análisis de experiencias significativas en Colombia*. Barranquilla. Cultura, Educación y Sociedad, 15. CUC.
- Peña Moreno, C. & Prada Camacho, A. (2025). *Análisis de la coherencia de los Comités de Convivencia Municipal con la Ley 1620 de 2013* [Manuscrito no publicado].
- Samper, J. (1969). *Ensayo sobre las revoluciones políticas y la condición social de las repúblicas colombianas*. Bogotá: Biblioteca Popular de Cultura Colombiana.
- Serrano, E. (2001). *La marca de España*. Bogotá: Seix Barral.
- Varela Garay, R. (2013), et al. *Violencia escolar: Un análisis desde los diferentes contextos de interacción*. Revista Psychosocial Intervention N° 22. Madrid. Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid.
- Vargas Osorio, T. (2001). *Santander alma y paisaje*. Bucaramanga: Editorial UNAB.

Estructuras emergentes en la Universidad Nacional de Córdoba: respuestas a las transformaciones sociales, económicas, ambientales y tecnológicas

María Laura David

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

Natacha Beltrán

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

Vanesa Guajardo Molina

Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba

Resumen

Las profundas transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y ambientales que caracterizan nuestro contexto actual, interpelan el rol del Estado en la sociedad. Las Universidades no son ajenas a estos desafíos y como expresa Castells (2000), han tenido que desarrollar nuevas estrategias para responder a las demandas de la sociedad del conocimiento. En línea con De Sousa Santos (2005) estas prácticas buscan la generación de la universidad como espacio de transformación social. En este marco, la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) desarrolló nuevas estrategias que implicaron el surgimiento de estructuras emergentes que buscan fortalecer la vinculación con su comunidad y democratizar el acceso al conocimiento (De Sousa Santos, 2005). Estas nuevas estructuras emergentes responden, en muchos casos, a prácticas de innovación sustentable que requieren la creación de modelos organizacionales que permitan la colaboración entre disciplinas y sectores, así como la adaptación a las demandas del entorno (Boons 2013).

Este trabajo busca reconocer, identificar y describir el surgimiento y desarrollo de estructuras emergentes dentro de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y analizar su capacidad para responder a las necesidades del entorno.

La investigación adopta un enfoque cualitativo utilizando un estudio de caso. Se realiza un estudio exploratorio y descriptivo basado fundamentalmente en el Plan Estratégico Participativo (PEP) y el análisis documental de normativas institucionales que dieron creación a estas estructuras emergentes innovadoras. Se complementa el relevamiento de datos con entrevistas a actores clave. Se espera describir cómo estas estructuras innovadoras emergentes coexisten con las estructuras burocráticas y cómo su rango jerárquico dentro de la estructura organizacional influye en la toma de decisiones y coordinación de actividades interdisciplinarias. Se espera a partir de esta reflexión comprender qué transformaciones se generaron en la UNC, qué desafíos enfrentan en términos de gobernanza y financiamiento, y de qué manera han sido recibidas por la comunidad universitaria y la sociedad en general.

Palabras clave

estructuras innovadoras, sociedad del conocimiento, transformación social

1. Introducción

Las profundas transformaciones sociales, económicas, tecnológicas y ambientales que atraviesan nuestro tiempo impactan en las formas organizacionales tradicionales e interpelan el rol del Estado en la sociedad. Las instituciones públicas, entre ellas las universidades, son interpeladas a redefinir sus funciones sustantivas y a generar nuevas estrategias para responder a las complejidades del entorno. Las universidades públicas latinoamericanas, inmersas en contextos marcados por desigualdades estructurales y demandas sociales crecientes, necesitan repensar sus vínculos con la sociedad y construir una agenda que no disocie docencia, investigación y extensión, sino que las articule en clave de compromiso social activo.

La Universidad Nacional de Córdoba (UNC), tomando como base los principios de la Reforma Universitaria de 1918 y su actual Plan Estratégico Participativo (PEP), inició en los últimos años procesos institucionales para fortalecer su presencia en diversos territorios, promover la inclusión y democratizar el acceso al conocimiento. Estos procesos posibilitaron la creación y consolidación de estructuras organizacionales emergentes, entendidas como dispositivos institucionales innovadores que surgen en respuesta a las demandas del entorno y que coexisten con las estructuras burocráticas tradicionales. Se trata de unidades y programas que reconfiguran la arquitectura institucional, al introducir lógicas de funcionamiento más horizontales, flexibles e interdisciplinarias, con un fuerte anclaje comunitario.

En este trabajo se analizan componentes institucionales de cuatro estructuras emergentes dentro de la UNC: el Programa de Compromiso Social Estudiantil, el Programa de Curricularización de la Extensión, la Unidad Central de Políticas de Género y el Programa de Universidades Populares. Todas ellas, aunque diversas en su diseño y grado de institucionalización, comparten una orientación estratégica común: ampliar el horizonte de acción de la universidad pública, fortalecer su rol en el desarrollo social y fomentar prácticas institucionales que articulen el conocimiento académico con las problemáticas concretas del entorno.

Estas estructuras se abordan desde un enfoque analítico que integra las nociones de innovación sustentable (Boons et al., 2013; Cillo et al., 2019), modelos de vinculación universidad comunidad (Fonseca, 2021; Galante, 2020), teoría de la contingencia organizacional (Burns y Stalker, 1961), y los modelos de hélice (Etzkowitz, 2017; Carayannis, 2022), reconociendo que la innovación sostenible requiere transformaciones institucionales profundas que posibiliten nuevas formas de relación entre universidad, sociedad, estado y territorio.

El análisis se organiza en torno a cinco dimensiones clave: (1) la estructura organizacional, entendida como el diseño formal y operativo de las unidades emergentes; (2)

la misión institucional, en tanto propósito que orienta sus acciones; (3) la posición institucional, que da cuenta del lugar que ocupan dentro del organigrama, su grado de formalización y autonomía; (4) la visión política institucional, que refiere al marco ideológico y estratégico que legitima su existencia; y (5) el rol de interfaz, que indaga en las formas de vinculación entre la universidad y otros actores sociales, políticos y comunitarios o entre distintas dependencias propias de la organización universitaria.

La presente ponencia busca así contribuir al debate sobre las capacidades de transformación de las universidades públicas en América Latina, poniendo el foco en las experiencias institucionales que, desde dentro de la universidad, promueven cambios en las formas de gestión, producción y circulación del conocimiento. Estas estructuras emergentes representan respuestas innovadoras a demandas sociales y encarnan una disputa por el sentido mismo de la universidad pública en el siglo XXI: una universidad que no se repliega sobre sus estructuras históricas, sino que se abre a la construcción de nuevos pactos sociales y epistemológicos con su entorno.

2. Marco Teórico

2.1. Vinculación entre universidad y cambio social, una revisión desde la modernidad a la sociedad del conocimiento

Las universidades, como instituciones fundamentales de la modernidad, han cumplido históricamente funciones clave en la producción y transmisión del conocimiento, la formación de profesionales y el desarrollo científico y cultural de las sociedades. Sin embargo, en las últimas décadas, los profundos cambios estructurales del orden global –crisis ambientales, transformaciones tecnológicas, nuevas formas de exclusión social, reconfiguración de los Estados nacionales y emergencia de movimientos sociales diversos– han generado fuertes tensiones en las misiones tradicionales de las universidades públicas (Brennan et al., 2004; Gibbons et al., 1994). Al mismo tiempo, su impacto económico ha resultado condicionado y, con frecuencia, reactivo frente a los procesos de globalización, liberalización de los mercados y expansión de las economías del conocimiento. En el plano político y cultural, las universidades han operado como espacios ambivalentes: mientras en algunos contextos sostuvieron regímenes establecidos, en otros actuaron como entornos que favorecieron la crítica, la emergencia de nuevas ciudadanías y la preservación de identidades culturales frente a presiones externas. Su papel en la transformación de las sociedades aparece condicionado por la historia y la geografía de cada país, lo que impide pensar en un modelo único de cambio universitario.

En este contexto, Manuel Castells (2002) sostiene que las universidades han debido redefinir su rol y adaptarse a las exigencias de la “sociedad del conocimiento”, donde el saber se convierte en un factor estratégico de desarrollo económico, innovación social y poder

cultural. La educación superior se enfrenta, así, al desafío de articular funciones académicas con demandas de pertinencia social, inclusión, innovación y compromiso territorial. Esta exigencia se vincula con el hecho de que la producción constituye un proceso social complejo en el que interactúan trabajo, organización, conocimiento, tecnología y naturaleza, hoy inseparables de la sociedad tras siglos de acción humana. En este entramado, la universidad ocupa un lugar central al generar los saberes, formar los profesionales y producir las tecnologías que median dicha relación, convirtiéndose en una institución clave no solo para preparar mano de obra calificada, sino también para comprender y transformar la interacción entre producción, sociedad y medio ambiente. Como parte de este proceso, se observa una creciente presión para que las universidades desarrollen estrategias institucionales que trasciendan la lógica tradicional de producción de conocimiento disciplinar, generando formas más abiertas, colaborativas y orientadas a la resolución de problemas concretos en diálogo con actores sociales, políticos y económicos (Nowotny, Scott & Gibbons, 2001).

Frente a estos desafíos, autores como Boaventura de Sousa Santos (2005) plantean la necesidad de repensar la universidad desde una epistemología del sur, capaz de reconocer saberes situados, formas alternativas de conocimiento y prácticas sociales transformadoras. Desde esta perspectiva, la universidad no debe ser solo un espacio de reproducción del conocimiento dominante, sino también un agente activo en la lucha contra las desigualdades sociales y en la promoción de la justicia cognitiva.

Según De Sousa Santos (2005), el fortalecimiento del compromiso social universitario implica una transformación institucional que permita el surgimiento de nuevas formas organizativas, más horizontales, democráticas y sensibles a las necesidades del entorno. Estas estructuras deben facilitar el diálogo entre saberes, fomentar la transdisciplinariedad, y generar vínculos estables con organizaciones sociales, comunidades locales y gobiernos, en clave de co producción del conocimiento.

En este marco, Leff (2006) también destaca el rol clave de la universidad en la construcción de una racionalidad ambiental y culturalmente sustentable, lo cual exige construir institucionalidades abiertas a la complejidad y la diversidad. Enrique Leff sostiene que la función de las universidades debe trascender la lógica de la racionalidad científica tradicional, especialmente el logocentrismo de la ciencia (Colón 2020, p. 338), para abrirse al respeto y diálogo con otros conocimientos, como los saberes tradicionales y simbólicos de poblaciones indígenas y otras comunidades. Esto implica que las universidades deben salir de su ámbito cerrado para establecer un diálogo respetuoso con otros saberes, no con la intención de "academizarlos", sino para integrar una ética de la otredad y reconocer diversas formas de entender la vida, la naturaleza y sus procesos. Así, la universidad contribuye a la formación para habitar el planeta en mejores condiciones y a impulsar una nueva relación

entre el ser humano y la naturaleza. Además, Leff (2006, p. 3) plantea que las universidades deben abrir sus puertas a la cuestión ambiental, integrando disciplinas y saberes diversos para construir un conocimiento situado, plural y comprometido con la sustentabilidad, haciendo frente a la crisis ambiental como una crisis de conocimiento. Esta apertura implica una disposición ética y política para conectar con otros mundos y formas de vida fuera del dominio de la ciencia convencional, contribuyendo a una educación emancipadora y a la transformación social en favor de la calidad de vida y la equidad social en relación con el medio ambiente.

2.2. Innovación sustentable en las universidades y estructuras emergentes

En contextos de alta incertidumbre, los procesos de innovación social y organizacional adquieren relevancia y pertinencia. Emergen exigencias vinculadas a la calidad, el desempeño institucional, la adecuación de ofertas académicas e institucionales, acciones y proyectos orientados a la internacionalización, la revisión, transparencia y eficiencia administrativa, la garantía sobre la calidad de los aprendizajes, particularmente en relación con la vinculación tecnológica, y la construcción y difusión de conocimiento a través del impulso a la investigación científica, el desarrollo tecnológico y la innovación (Acosta-Silva, Ganga-Contreras & Rama Vitale, 2021). Desde la perspectiva de la New Public Governance (NPG), la innovación en instituciones complejas como las universidades, es emergente y orientada a problemas públicos; en este marco, los equipos directivos actúan como orquestadores de colaboración multiactor (dentro y fuera de la organización), más que como meros ejecutores de contratos o mediciones de desempeño al estilo New Public Management (NPM) (Ansell & Torfing, 2014).

En este sentido, el concepto de “estructuras emergentes” permite dar cuenta de configuraciones institucionales que no surgen desde el centro burocrático tradicional, sino desde márgenes dinámicos que habilitan prácticas más flexibles, experimentales y colaborativas (Ansell & Torfing, 2014). En la práctica, estas estructuras operan como dispositivos periféricos y transversales (laboratorios de innovación, hubs, redes interorganizacionales) que articulan colaboración multiactor y métodos de diseño para prototipar soluciones en ciclos cortos; se apoyan en autoridad distribuida, reglas mínimas y aprendizaje iterativo, funcionando como interfaces entre la universidad y su entorno para movilizar recursos y reducir riesgo político administrativo. La colaboración que habilitan estas estructuras produce innovación mediante tres mecanismos generativos: sinergia (articulación de recursos y capacidades complementarias), aprendizaje (reencuadre cognitivo por interacción) y compromiso (consenso y propiedad de la solución, condición de sostenibilidad). Complementariamente, el diseño aporta método: orientación a problemas y futuro, dispositivos heurísticos que vuelven tangibles los prototipos y arenas interactivas donde actores diversos co-diseñan y testean en ciclos cortos (Ansell & Torfing, 2014).

Boons y Lüdeke-Freund (2013) analizan la innovación sustentable como transformación no solo técnica, sino institucional y cultural, que exige cambiar patrones organizacionales y crear capacidades colectivas para gestionar complejidad, participación y aprendizaje. En clave de servicios universitarios, esto implica pasar de usuarios como “consumidores” a co-productores que participan en el diseño y la entrega de servicios (“enhanced co-production”), favoreciendo innovación impulsada por usuarios y mayor pertinencia de resultados (Osborne & Strokosch, 2013).

En la misma dirección, la literatura organizacional subraya la diversidad de configuraciones estructurales —desde burocracias estables hasta adhocracias/proyectuales— que permiten adaptabilidad, innovación e interdisciplinariedad (Mintzberg, 1980; 1983). La arquitectura de los espacios de innovación también importa: los pilotos abiertos tienden a generar innovaciones incrementales y ampliamente apoyadas, mientras que las transition arenas más cerradas producen ideas disruptivas pero alejadas del statu quo; ambas estrategias son complementarias y requieren pasarelas de escalamiento organizacional (van Buuren & Loorbach, 2009).

Este enfoque resulta particularmente útil para pensar el caso de las universidades públicas, donde estructuras jerárquicas y reglamentarias conviven con otras más informales, experimentales y colaborativas, a menudo surgidas por demandas externas o iniciativas internas con fuerte contenido ético-político (De la Fare, 2021).

2.3. Gobernanza universitaria y tensiones entre burocracia e innovación

La incorporación de estas estructuras emergentes plantea desafíos significativos a la gobernanza universitaria. Como señalan Etzkowitz y Leydesdorff (2000), en el modelo de la triple hélice (universidad, empresa y Estado), las universidades deben desarrollar mecanismos de gobernanza más abiertos, interactivos y descentralizados, capaces de articular actores diversos en redes de co-creación de valor social.

Siguiendo a Ganga Contreras (2018), entendemos la gobernanza universitaria como el conjunto de arreglos formales e informales que habilitan la toma de decisiones y la ejecución de acciones pertinentes, abarcando tanto el diseño organizacional como los vínculos con actores del entorno. Esta perspectiva desplaza el énfasis del “quién gobierna” hacia el “cómo se gobierna”, priorizando estructuras, procesos y objetivos decisionales.

Conviene distinguir gobernanza externa (relación con órganos supervisores y sociedad civil) y gobernanza interna (líneas de autoridad y coordinación intrainstitucional), dado que las tensiones burocracia–innovación se manifiestan de modo distinto en cada plano. En cada una de ellas, dos principios orientan la gobernanza eficaz: legitimidad (confianza en que estructuras y procesos son adecuados para decidir y responder al entorno) y efectividad (capacidad cotidiana de poner en marcha decisiones estratégicas, sostener funciones y

alcanzar resultados para las partes interesadas en contextos inciertos). Sin ambos, la innovación organizativa se diluye.

Sin embargo, esta apertura convive con las limitaciones propias de sistemas organizativos históricamente estructurados en función de normas rígidas, jerarquías académicas, regímenes administrativos centralizados y culturas institucionales fuertemente disciplinarias. Esta tensión entre innovación y burocracia requiere de nuevas formas de liderazgo, de articulación entre niveles institucionales, y de reconocimiento formal de espacios y actores emergentes (Clark, 1998). En este marco, algunas universidades exhiben lo que Ganga Contreras (2018) define como “flipper burocrático”: reglas y circuitos procedimentales que “rebotan” decisiones entre oficinas, alargando plazos, fragmentando responsabilidades y erosionando la calidad del servicio académico. Este patrón no demoniza la burocracia per se, pero evidencia su deriva buropatológica cuando no se gobierna por procesos y resultados.

La literatura sobre cambio organizacional en instituciones de educación superior señala que los procesos de adecuación de gobernanza son muchas veces graduales, conflictivos y no lineales, y que la innovación organizativa no siempre logra traducirse en reformas estructurales si no cuenta con legitimidad interna, sostenibilidad financiera y respaldo político (Jongbloed, Enders & Salerno, 2008). En este sentido, afirma Ganga Contreras (2018) que un riesgo de diseño es el “conflicto de doble rol”: concentrar funciones contraloras y ejecutivas en la misma autoridad. La literatura aconseja separar la jefatura ejecutiva de la presidencia del órgano colegiado para mitigar problemas de agencia y favorecer la rendición de cuentas.

Una mirada que vincule gobernanza y desempeño institucional puede permitir situar la acción organizacional integrando sus condicionantes históricos y coyunturales (Acosta-Silva, Ganga-Contreras & Rama-Vitale, 2021). Este encuadre permite comprender mejor los diferentes escenarios en América Latina y, particularmente, en Córdoba.

La regulación incide en el equilibrio burocracia–innovación: el exceso ralentiza procesos; la ausencia habilita ofertas de baja calidad. En América Latina, el desafío es abordar de manera sistémica el diseño, integrando los principales vectores que traccionan (calidad, internacionalización, gestión, posgrado), por lo que urge alinear gobernanza y estructura a esta realidad. Se aboga por un encuadre de desempeño que combine gobernanza por acuerdos (quién decide y cómo), principios de legitimidad/efectividad y métricas tipologizadas, lo que posibilitaría gestionar la tensión burocracia–innovación y leer con mayor precisión los desafíos de las universidades de América Latina y, en particular, de Córdoba.

2.4. La experiencia de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC)

En el caso de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), en los últimos años se han impulsado diversas estrategias para fortalecer la presencia de la universidad y asumir los desafíos del contexto actual. La creciente importancia de la innovación sustentable ha impulsado la creación de nuevas unidades organizacionales que responden a estas demandas. Una herramienta en este proceso fue el Plan Estratégico Participativo (PEP 2018–2028), construido a partir de espacios de construcción colectiva junto a la comunidad universitaria y a actores externos en la definición de lineamientos y políticas institucionales (Sitio oficial de la Universidad Nacional de Córdoba, 2018).

En el marco de este plan se desarrollaron proyectos y dispusieron estructuras vinculadas con la sostenibilidad, la igualdad de género, la economía popular, la cultura comunitaria y la innovación social. Estos dispositivos, materializados en programas, unidades, y secretarías, funcionan generalmente en red, promueven la interdisciplinariedad y buscan articular la universidad con organizaciones sociales y territoriales. Para ejemplificar, se mencionan iniciativas como la Universidad Popular, inclusión social, bienestar estudiantil y el mejoramiento de la vinculación tecnológica y científica, que expresan el esfuerzo institucional por orientar la docencia, la investigación y la extensión hacia la resolución de problemas sociales, nacionales y globales. Estas unidades emergentes actúan como intermediarios, conectando a la universidad con otros actores sociales, gubernamentales y económicos. Estas estructuras van más allá de promover la transferencia de conocimiento, fomentan la integración de diferentes disciplinas dentro de la universidad. Además, estas unidades permiten una mayor flexibilidad organizacional, lo que facilita la adaptación a los desafíos de un entorno cada vez más cambiante.

No obstante, la inserción de estas estructuras en el organigrama institucional presenta distintos niveles de formalización, jerarquía y autonomía, lo que genera tensiones en términos de coordinación, financiamiento y reconocimiento. Su legitimidad social y capacidad de innovación dependen, en gran medida, de su anclaje territorial y de la posibilidad de sostener procesos participativos y horizontales que garanticen pertinencia y continuidad.

La creación de nuevas estructuras organizacionales generalmente depende del apoyo institucional y de una visión política clara que fomente la innovación. En la UNC, las normativas y regulaciones que han permitido la creación de unidades emergentes reflejan un compromiso institucional con la innovación sustentable.

Estas estructuras pueden estar alineadas con la misión de la universidad en mayor o menor medida, también pueden contar con recursos específicos y autonomía operativa que les permiten actuar con mayor eficacia. Como sugieren Fonseca (2021) y otros estudios, el

rango jerárquico de estas unidades dentro de la estructura organizacional también influye en su capacidad para tomar decisiones y coordinar actividades interdisciplinarias.

3. Metodología

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo, de carácter exploratorio-descriptivo, centrado en el análisis de estructuras organizacionales emergentes en el contexto universitario. Se seleccionó como estudio de caso la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), dada la riqueza y diversidad de sus experiencias institucionales recientes en materia de innovación sustentable y vinculación territorial.

La técnica principal de recolección de datos consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a responsables institucionales de cada una de las cuatro estructuras seleccionadas: Programa de Compromiso Social Estudiantil, Programa de Curricularización de la Extensión, Unidad Central de Políticas de Género y Programa de Universidades Populares. Las entrevistas fueron grabadas y luego transcritas para su análisis. Esta información fue complementada con el análisis documental del Plan Estratégico Participativo (PEP UNC), normativas institucionales (resoluciones rectorales y del HCS), reglamentaciones internas y materiales producidos por las propias unidades analizadas.

El procesamiento y análisis de la información se realizó mediante una estrategia interpretativa, tomando como eje cinco dimensiones analíticas: estructura organizacional, misión institucional, posición institucional, visión política institucional y rol de interfaz. Estas dimensiones fueron definidas a partir del marco teórico, y permitieron construir matrices comparativas y narrativas explicativas para cada caso.

Este diseño metodológico permitió una aproximación comprensiva a las lógicas de funcionamiento y los patrones de comportamiento institucional de las estructuras emergentes, favoreciendo la identificación de regularidades, tensiones y potencialidades que atraviesan a estas experiencias innovadoras dentro de la universidad pública.

4. Estudio descriptivo de estructuras emergentes en la UNC

En la presente sección se presenta una descripción del comportamiento de cuatro estructuras emergentes: Compromiso Social Estudiantil, Curricularización de la Extensión, Unidad Central de Políticas de Género y Universidades Populares. Para cada una de estas estructuras se analizaron las dimensiones identificadas como explicativas del comportamiento o características de las estructuras emergentes. Estas dimensiones identificadas son: estructura organizacional, misión institucional, posición institucional, visión política institucional y rol de interfaz.

Con relación a la dimensión de estructura organizacional se analizó el diseño organizativo de las unidades emergentes en función a su capacidad para adaptarse al entorno cambiante, fomentar la interdisciplinariedad, facilitar el trabajo colaborativo y cómo las

funciones propias de ese diseño propician el desarrollo de acciones proactivas o acciones reactivas a las condiciones cambiantes (Burns y Stalker, 1961; Boons et al., 2013). Por misión institucional se estudió el propósito fundamental de la unidad en relación con el mandato institucional y su rol en la innovación sustentable (Boons et al., 2013). Con respecto a la posición institucional se tuvo en cuenta para su análisis la ubicación formal dentro del organigrama de la UNC, el nivel de autonomía para la toma de decisiones, el grado de formalización para su creación y desarrollo de actividades, la disposición para la obtención de recursos y el nivel jerárquico de la unidad (Fonseca, 2021). Considerando la visión política institucional, se analizó la cosmovisión o ideología institucional que legitima y sustenta la existencia y funcionamiento de las unidades emergentes (Etzkowitz, 2017; Carayannis, 2022). Y, por último, en la dimensión de rol de interfaz, se estudió la función de las unidades como nexo entre la universidad y otros actores internos y externos, incluyendo organizaciones sociales, estatales, empresariales y otras facultades (Fonseca, 2021; Huggins, 2020; Galante, 2020).

Finalizando la sección, se realiza una síntesis y reflexión del comportamiento de las cuatro estructuras emergentes analizadas, en función a cada una de dichas dimensiones a fin de comprender los patrones de pautas, actuación y conducta que caracterizan este tipo de estructuras.

4.1. Análisis del Programa de Compromiso Social Estudiantil

Teniendo en cuenta la dimensión de estructura organizacional, se identifica que el Programa de Compromiso Social Estudiantil (CSE) fue instituido formalmente mediante las resoluciones OHCS 04/16 y RHCS 02/17. Posee una estructura de doble dependencia de las Secretarías de Extensión Universitaria (SEU) y de la Secretaría Bienestar y Modernización (BiMo), aunque opera predominantemente bajo el ámbito de la Secretaría de Extensión. Esta configuración mixta de autoridad jerárquica responde, por un lado, al propósito de formación estudiantil que se relaciona mayoritariamente con BiMo y, por otro lado, al carácter territorial de los proyectos que impulsa. Esta doble configuración permite una flexibilidad operativa que favoreció su expansión. La descripción de funciones del programa evidencia características horizontales y en su ejecución se resalta el desarrollo de equipos técnicos y académicos de coordinación que prevalecen por sobre las jerarquías formales rígidas.

La misión del CSE es incorporar en la formación de todos los estudiantes de la UNC acciones socialmente relevantes, acreditando su participación en proyectos de extensión universitaria. En este sentido, el Programa de CSE se alinea a los principios del Plan Estratégico Participativo (PEP) de la UNC que promueve trayectos formativos con impacto social y, por lo tanto, se consolida como un vector estratégico de transformación educativa.

De este modo, busca articular docencia, investigación y extensión promoviendo una universidad crítica, solidaria y comprometida con su entorno.

Con relación a la posición institucional, CSE tiene reconocimiento institucional explícito y cuenta con normativa específica que avala su funcionamiento. Sin embargo, su ubicación en el organigrama presenta ambigüedades prácticas, dado que, si bien posee doble dependencia, no siempre cuenta con los recursos autónomos necesarios. Esta tensión entre formalización y precariedad de recursos es un rasgo distintivo de muchas estructuras emergentes que, a pesar de su legitimidad, no alcanzan un nivel jerárquico equivalente al de otras unidades consolidadas.

Analizando la dimensión de la visión política institucional, se evidencia que la existencia del CSE se sostiene sobre una visión institucional que entiende a la extensión como función sustantiva. Tal como lo expresa el PEP UNC, se promueve la articulación de la universidad con el medio como parte de un proyecto educativo más amplio. Para ello, se trabaja para incentivar el compromiso de docentes en el diseño de proyectos que fortalezcan el vínculo de las funciones de enseñanza, investigación y extensión que ayuden a los estudiantes en una formación plena, interdisciplinaria y comprometida con su entorno. Esta visión es compartida transversalmente por diversas gestiones universitarias.

En lo que respecta al rol de interfaz, CSE funciona como órgano de vinculación activa entre las diferentes unidades de la universidad y de la universidad con las organizaciones territoriales de su medio. Genera redes con actores sociales, estatales y comunitarios, articulando proyectos de estudiantes y docentes con demandas reales. El equipo de CSE actúa como nexo entre lo académico y lo comunitario, y cuenta con herramientas como un banco de organizaciones, mapa georreferenciado y un gestor web que permite transparentar los procesos de acreditación y mostrar el anclaje territorial.

En el Anexo 1 se expone un cuadro de síntesis sobre los principales pasajes de la entrevista realizada a la responsable del Programa de CSE y el PEP UNC que permiten dar cuenta y fundamenta con datos, el análisis presentado anteriormente.

4.2. Análisis del Programa de Curricularización de la Extensión

En la dimensión de estructura organizacional el Programa de Curricularización de la Extensión en la UNC no se configura como un programa independiente, sino como una política transversal impulsada desde la SEU. Su desarrollo se apoya en una estructura técnica compuesta por coordinadores y referentes de extensión en las distintas unidades académicas que conforman una comisión. No se rigen por una dependencia jerárquica única, lo que permite una flexibilidad que favorece su implementación gradual. El diseño organizacional apuesta a la transversalidad institucional más que a la centralización operativa. Gran parte de su autonomía operativa viene dada por el estilo de gestión del responsable de la SEU.

Desde la dimensión de misión institucional, el Programa evidencia como misión integrar la extensión universitaria como práctica formativa dentro de los planes de estudio, promoviendo aprendizajes situados y vinculados con problemáticas sociales concretas. Desde el equipo se promueve que los estudiantes generen sus aprendizajes en contextos reales, con objetos de estudio, agentes y problemáticas reales, que permitan construir a partir del diálogo de saberes. Esto responde al mandato institucional del artículo 2 del Estatuto de la UNC y al Objetivo Específico 10 (OE10) del PEP UNC que expresa “iniciar el proceso de incorporación curricular de la extensión universitaria”.

Desde el análisis de la posición institucional, el Programa de Curricularización se encuentra constituido formalmente por resoluciones del Honorable Consejo Superior (RHCS 02/2017 y RHCS 08/2021). Sin embargo, su implementación es aún desigual entre las unidades académicas. Esta situación refleja una posición institucional que reconoce normativamente la extensión como función sustantiva, pero que enfrenta desafíos operativos vinculados a su grado de formalización y a la autonomía de las facultades en su diseño curricular. El Programa reconoce la necesidad de formalizar sus prácticas, pero entiende que es imperativo tener un camino recorrido que permita comprender las diferencias de prácticas situadas en diálogo con el contexto, para que la formalización genere oportunidad real para todos.

Al considerar la visión política institucional, la Curricularización de la Extensión se basa en la comprensión de la universidad como un actor comprometido con la transformación social. Tal como expresa el PEP UNC la Universidad busca articular la formación profesional con la responsabilidad social universitaria. La implementación de este Programa expresa esa cosmovisión institucional que legitima el vínculo con el territorio como parte del proceso formativo.

En la dimensión de rol de interfaz el Programa actúa como vínculo entre la universidad y la sociedad a través de la inclusión de problemáticas sociales en las prácticas pedagógicas. Promueve una lógica de co-construcción de conocimiento con actores comunitarios y organizaciones del territorio. No se busca agregar extensión al programa de la materia, sino repensar los objetivos, el contenido y fundamentalmente los modos de enseñar y aprender desde los problemas situados en territorio. Esto requiere, por un lado, fuertes lazos de vinculación y orientación desde el Programa hacia las unidades académicas para generar el cambio de paradigma requerido desde la docencia y para fortalecer las capacidades docentes e institucionales que permitan sostener en el tiempo este Programa con calidad pedagógica y compromiso ético. Por otro lado, implica el permanente desarrollo de vínculos y actividades con organizaciones del territorio, para mantener y acrecentar el aprendizaje situado del estudiante como función sustantiva de la Universidad.

En el Anexo 2 se expone un cuadro de síntesis sobre los principales pasajes de la entrevista realizada a la responsable del Programa de Curricularización de la Extensión y el PEP UNC que permiten dar cuenta y fundamenta con datos, el análisis presentado anteriormente.

4.3. Análisis de la Unidad Central de Políticas de Género

La Unidad Central de Políticas de Género (UCPG) fue creada por Resolución Rectoral 1302/2018. Desde la dimensión de estructura organizacional, se identifica un diseño que promueve y articula el trabajo con todas las unidades académicas a través de una red de referentes, sin ejercer un control jerárquico, sino mediante coordinación técnica, asesoramiento y formación continua. Esta organización descentralizada facilita el trabajo colaborativo, interdisciplinario y permite abordar la cuestión de género de forma transversal y adaptada a las necesidades, particularidades e idiosincrasia de cada unidad académica.

La misión de la UCPG es promover políticas institucionales con perspectiva de género en toda la UNC, generando acciones de prevención, formación, atención y acompañamiento ante situaciones de violencia de género. La unidad trabaja para transversalizar la perspectiva de género en la vida universitaria, desde los planes de estudio hasta los vínculos cotidianos. Algunas de sus acciones, están fuertemente alineados al objetivo estratégico 2 del PEP UNC vinculados con la inclusión y la promoción de derechos.

Desde el análisis de su posición institucional, la UCPG depende formalmente del Rectorado, lo cual le otorga un reconocimiento institucional elevado. Sin embargo, su autonomía operativa se ve condicionada por la disponibilidad de recursos humanos y financieros. Su creación formal le permitió instalar una agenda institucional sobre género, aunque el sostenimiento y ampliación de sus líneas de trabajo dependen de decisiones políticas continuas.

Desde la mirada de la visión política institucional se identifica que la UNC reconoce y fortalece desde las distintas gestiones rectorales, la importancia de una universidad inclusiva, democrática y libre de violencias. La UCPG es expresión de esta visión política, que legitima la existencia de una estructura específica dedicada a los derechos de género y la inclusión. El apoyo en su jerarquización y la disposición de recursos permitió que el tema de género dejara de ser un asunto de algunos espacios militantes para convertirse en una política institucional que la sostiene en el tiempo.

El estudio de la UCPG desde su dimensión de rol de interfaz permite identificar que la Unidad articula tanto con actores internos (facultades, colegios preuniversitarios, áreas de bienestar, gremios) como con actores externos (ministerios, organizaciones feministas, redes interuniversitarias). Su funcionamiento implica un constante diálogo interinstitucional.

Además, produce materiales pedagógicos y normativos que actúan como puentes entre el saber académico y las políticas públicas en género.

En el Anexo 3 se expone un cuadro de síntesis sobre los principales pasajes de la entrevista realizada a la responsable de la Unidad Central de Políticas de Género y algunos datos extraídos del PEP UNC que da sustento al análisis presentado anteriormente.

4.4. Análisis del Programa de Universidades Populares

Desde el análisis de la dimensión de estructura organizacional encontramos que el Programa Universidades Populares (UP) fue creado por Resolución Rectoral 401/2019 y depende de la SEU de la UNC. Su estructura se basa en una coordinación técnica reducida, con alto nivel de articulación territorial con municipios y comunas. El diseño organizacional privilegia la flexibilidad y la capacidad de adaptación a diferentes contextos socioculturales, con un equipo que coordina las propuestas formativas junto a actores locales. El trabajo colaborativo dentro y fuera de la estructura de la UNC es lo que permite el desarrollo y crecimiento permanente del programa.

El estudio de la dimensión de la misión institucional permite identificar cómo el programa busca llegar a lugares dónde la universidad no llega, generando conocimiento con y para las comunidades. El programa tiene como propósito democratizar el acceso al conocimiento en todo el territorio provincial mediante la creación de espacios universitarios en articulación con gobiernos locales. Busca promover la formación a lo largo de toda la vida y el desarrollo de la comunidad local como construcción de ciudadanía. Esta misión se alinea con los principios del PEP UNC, particularmente con los objetivos específicos 1 y 3 que promueven la vinculación territorial y la inclusión educativa.

Desde la dimensión de la posición institucional, se evidencia que, si bien el programa cuenta con formalización normativa, su ubicación institucional no implica jerarquía propia ni autonomía presupuestaria plena. Sin embargo, su dependencia directa de la SEU le otorga visibilidad y respaldo político. La colaboración con otras áreas de la UNC, como las facultades, colegios preuniversitarios y diferentes dependencias del área central, es clave para su implementación efectiva.

Las Universidades Populares desde la visión política institucional representan la imagen de la universidad abierta al territorio, que reconoce y valora los saberes locales. Esta estructura responde a una ideología institucional que promueve el compromiso social, la educación como derecho y la inclusión activa de sectores históricamente marginados. Se trabaja mucho para dotar de identidad propia a las UP y se le otorga importancia a cuestiones simbólicas que legitimen ese espacio. La UP no lleva soluciones al territorio, sino que se sienta a construir con la comunidad.

Al estudiar la dimensión de rol de interfaz se visualiza con claridad al programa como un puente entre la UNC y las comunidades del interior provincial. Su modalidad de

co-gestión con gobiernos locales lo convierte en una herramienta de interfase institucional que permite a la universidad tener presencia activa en espacios no tradicionales. Establece vínculos tanto con actores del sistema educativo como con organizaciones sociales y culturales, promoviendo el diálogo de saberes y la construcción colectiva de propuestas formativas y de intervención.

En el Anexo 4 se expone un cuadro de síntesis sobre los principales pasajes de la entrevista realizada al responsable de las Universidades Populares y algunos datos extraídos del PEP UNC que da sustento a este análisis.

4.5. Síntesis y reflexión comparada

El análisis de las cuatro estructuras emergentes de la Universidad Nacional de Córdoba permite identificar regularidades y especificidades que muestran una orientación estratégica común como diferentes formas de institucionarlo. A nivel de estructura organizacional, todas las unidades analizadas se caracterizan por una configuración flexible y transversal, que les permite lograr una gran adaptación al entorno en el que se encuentra. Asimismo, este diseño les favorece el trabajo interdisciplinario, orientado a facilitar el trabajo colaborativo y la articulación con actores internos y externos. Sin embargo, presentan diferencias significativas en cuanto a su grado de formalización: mientras algunas poseen resoluciones específicas y dependencia jerárquica clara (como la Unidad Central de Políticas de Género o el Programa de Universidades Populares), otras operan como políticas transversales sin estructura autónoma (como la Curricularización de la Extensión).

En relación la misión institucional, todas las estructuras comparten una orientación hacia la democratización del conocimiento, el compromiso territorial y la transformación social. Estas misiones se inscriben en una visión ampliada de la universidad, coherente con el PEP UNC, y representan una redefinición del mandato académico tradicional, integrando extensión, docencia e investigación con una perspectiva situada y crítica. El PEP UNC marca las directrices de transformación institucional y las estructuras emergentes toman un papel central en su puesta en práctica.

En relación con la posición institucional, todas tienen una ubicación formal en el organigrama, con alguna diferenciación en su nivel jerárquico. Esta situación advierte una tensión común: aunque todas cuentan con legitimidad normativa y política, esto no siempre se traduce en jerarquías claras ni recursos suficientes. Esto las sitúa en un espacio intermedio entre lo institucionalizado y lo experimental, lo cual puede constituir tanto una debilidad operativa como una oportunidad para la innovación. Si se pudo visualizar en todas ellas, un importante nivel de autonomía para poder ejecutar sus acciones y transversalizar sus impactos.

Tomando en cuenta la visión política institucional, se observa que estas estructuras no surgen exclusivamente por voluntad técnica, sino por una cosmovisión que impulsa una

universidad abierta, inclusiva y comprometida con las transformaciones sociales. Esta visión se encuentra plasmada en documentos estratégicos como el PEP UNC y respaldada por las diferentes gestiones rectorales que impulsan estas políticas.

Finalmente, en todas las estructuras analizadas se visualiza un claro rol de interfaz entre las diferentes unidades que conforman la UNC (actores internos) y entre la universidad y su entorno (actores externos). Actúan como dispositivos que conectan saberes académicos con experiencias comunitarias, gubernamentales y territoriales. Lo hacen desde lógicas participativas, interdisciplinarias, situadas y epocal que permiten reconocer la importancia del contexto, la experiencia y las circunstancias particulares en la construcción y aplicación del razonamiento. Estas estructuras revalorizan los roles de interfaz, reconociendo la importancia del diálogo de saberes y la construcción colectiva de conocimiento.

En conjunto, estas estructuras emergentes pueden ser leídas como expresiones institucionales de una UNC en proceso de transformación, que asume con creatividad y compromiso los desafíos del contexto contemporáneo. Representan, en definitiva, una apuesta por formas organizacionales más democráticas, horizontales y orientadas a la sostenibilidad social del conocimiento.

5. Conclusiones

El análisis de las estructuras emergentes en la Universidad Nacional de Córdoba permite visibilizar procesos institucionales que reconfiguran las formas tradicionales de gestión y vinculación de la universidad pública con su entorno. Lejos de constituirse como meras unidades operativas, estas estructuras emergentes manifiestan un proyecto político institucional que interpela el rol histórico de la universidad y promueve nuevas formas de pensar la producción y circulación del conocimiento en clave de inclusión, democratización y sostenibilidad.

En relación a su diseño organizacional, se observa que las estructuras emergentes analizadas comparten modelos flexibles, horizontales y transversales, que se alejan de los modelos jerárquicos clásicos. Esta configuración facilita la articulación interinstitucional, la interdisciplinariedad y el trabajo en red. No obstante, el grado de formalización de estas estructuras es desigual, lo que se traduce en diferencias significativas en términos de autonomía operativa, estabilidad de recursos y capacidad de incidencia institucional.

Respecto a la misión institucional de estas unidades o programas se encuentra fuertemente alineada con una noción ampliada de la universidad pública, en la que la extensión, la inclusión, la perspectiva de género y la territorialidad no son funciones accesorias, sino núcleos centrales de la acción universitaria. Estas misiones expresan una redefinición del mandato académico, que integra funciones sustantivas en diálogo con los saberes y demandas sociales.

En relación con la posición institucional, si bien todas las estructuras cuentan con algún tipo de reconocimiento normativo, su inserción en el organigrama universitario presenta ambigüedades. Estas tensiones revelan una condición liminal, en la que coexisten legitimidad formal y cierta precariedad funcional. Esta condición puede constituir una debilidad, pero también habilita márgenes de autonomía e innovación difíciles de alcanzar en estructuras más consolidadas.

La visión política institucional que sustenta estas experiencias es un componente clave. Las estructuras emergentes analizadas no son meros dispositivos técnicos, sino que encarnan un posicionamiento político que concibe a la universidad como actor estratégico del desarrollo social. Esta perspectiva está presente en el Plan Estratégico Participativo y ha sido respaldada por sucesivas gestiones rectorales, lo que ha favorecido su continuidad y expansión.

Comprender el rol de interfaz es crucial para dimensionar el potencial transformador de las estructuras emergentes analizadas. Estas funcionan como puentes entre actores diversos: facultades, estudiantes, organizaciones sociales, municipios, redes interuniversitarias, entre otros. En su función mediadora, contribuyen a redefinir los vínculos entre universidad y territorio, propiciando procesos de co-construcción de conocimiento que valoran los saberes locales y las prácticas situadas.

Estas estructuras emergentes representan una UNC en movimiento, que busca dar respuestas a los desafíos contemporáneos con creatividad, compromiso y perspectiva transformadora. Más allá de las particularidades de cada experiencia, lo que se pone en juego es un modelo de universidad que se orienta hacia la construcción de sentidos colectivos, hacia la inclusión activa de las diversidades y hacia la sostenibilidad social del conocimiento.

Estas experiencias abren interrogantes para el campo de las ciencias sociales y la gestión universitaria, entre ellos: ¿cómo institucionalizar lo emergente sin perder su capacidad innovadora?, ¿qué tipo de gobernanza se requiere para sostener estas estructuras en el tiempo? ¿qué aprendizajes pueden extraerse de estas experiencias para otras universidades públicas de la región? Estas preguntas, lejos de cerrar el análisis, invitan a continuar el debate sobre el papel de las universidades en el siglo XXI y sobre las formas organizacionales que posibilitan su transformación.

Anexos

Anexo 1. Cuadro de síntesis – Compromiso Social Estudiantil

A continuación, se presenta un cuadro de síntesis que resume los principales hallazgos vinculados a las cinco dimensiones analíticas aplicadas al Programa Compromiso Social Estudiantil y que surgen de la entrevista realizada con la responsable del Programa y algunas declaraciones del PEP UNC.

Dimensión	Principales hallazgos
Estructura organizacional	Estructura mixta con doble dependencia, predominio de articulación territorial. “...fue instituido por OHCS 04/16 y RHCS 02/1...” “...cuenta con doble dependencia directa establecida por la norma que le da origen, constituyéndose como un Área (de las Secretarías de Extensión Universitaria y de Bienestar y Modernización de la Universidad). En la práctica, y debido al componente territorial que posee este, es que se encuentra anclado en la Secretaría de Extensión, tanto física como presupuestariamente, contando con la colaboración de la Secretaría de Bienestar y Modernización” “...hoy cuenta con 852 organizaciones vinculadas (380 organismos públicos, 148 sociedades comerciales, 127 organizaciones no formalizadas, 99 asociaciones civiles, 49 fundaciones, 20 ONGs, 20 cooperativas, 6 sindicatos, 2 comercios y 1 asociación mutua)” “El desarrollo de todas las funciones de CSE se encuentran organizados a través de procesos que tienen en mira el cumplimiento de los objetivos y permiten la escalabilidad”
Misión institucional	Formación con compromiso social como parte del trayecto académico, no voluntario. “...incorporar en la formación de todos los estudiantes de la UNC acciones socialmente relevantes, acreditando su participación en proyectos vinculados con la extensión universitaria. Asimismo, constituye una valiosa herramienta institucional para el reconocimiento y acreditación de toda la comunidad universitaria y extrauniversitaria que son parte de proyectos extensionistas llevados adelante en distintas dependencias de la UNC”

Dimensión	Principales hallazgos
Posición institucional	“...poniendo de manifiesto los valores de una universidad crítica, solidaria, transformadora y comprometida con la realidad de la sociedad en la que se desenvuelve” Objetivos declarados en el PEP-UNC: Integración con el medio (interinstitucional): “Fortalecer la vinculación con el medio estableciendo relaciones académicas, científico-tecnológicas y extensionistas con el sector productivo, el mundo del trabajo, el sector público nacional, provincial y municipal, y otras instituciones del sector ciudadano, a fin de consolidar espacios institucionales para el desarrollo y articulación de actividades locales y regionales que brinden solución a problemas y satisfagan necesidades socioeconómicas” Integración interna (intrainstitucional): “Ampliar las posibilidades de acceso de estudiantes, docentes, graduados y no docentes en actividades de iniciación en extensión” Reconocimiento normativo formal, pero con ambigüedad operativa y limitaciones de recursos. “El desarrollo de todas las funciones de CSE se encuentran organizados a través de procesos que tienen en mira el cumplimiento de los objetivos y permiten la escalabilidad, sobre todo teniendo en cuenta que las universidades públicas contamos con pocos recursos tanto humanos como económicos lo cual requiere eficiencia y eficacia en el desarrollo de todas las funciones. Todos estos mencionados procesos se encuentran relevados y registrados en distintos manuales e instructivos tanto de uso interno como externo” “Contamos con una partida presupuestaria dentro del presupuesto de la Secretaría de Extensión Universitaria de la UNC. Actualmente la situación actual del financiamiento de las Universidades Públicas de todo el país ha afectado negativamente ya que nos hemos visto obligados a generar recortes en actividades” “La mayor fuente presupuestaria proviene de la UNC, pero siempre que podemos postulamos a convocatorias de financiamiento externo para fortalecer el área y llevar adelante más acciones de impacto en territorio”
Visión política institucional	Articulación extensión-docencia como mandato político transversal. “...apuesta a avanzar en la configuración de una relación más activa con sus contextos. Así, y tal como se ha venido definiendo en las Cumbres de Rectores de América Latina de los últimos años, la calidad de la formación de sus estudiantes está vinculada a la pertinencia y la responsabilidad con el desarrollo sostenible de la Sociedad.” “CSE es un programa que posee amplia aceptación en toda la comunidad universitaria y es promovido por las autoridades tanto del área central como de las distintas unidades académicas. Tanto el Rector como la Vicerrectora han remarcado en distintas instancias la importancia de esta política de gestión y le han dado prioridad en su agenda.”

Dimensión	Principales hallazgos
	“incentivamos el compromiso de los docentes y cátedras, a participar en el diseño de proyectos que ayuden a dotar a los estudiantes de metodologías de abordaje interdisciplinario de problemáticas de relevancia o interés social; todo esto buscando fortalecer vínculos entre las funciones de enseñanza, de investigación y de extensión, entendiendo que el egresado de la UNC no solamente debe contar con excelencia académica sino también con una mirada crítica y compromiso con la comunidad en la que se encuentra inserta la UNC, defendiendo siempre los valores de la educación como un bien público social y un derecho humano fundamental”
Rol de interfaz	Enlace entre universidad y comunidad mediante plataformas y proyectos territoriales. “el Banco de Organizaciones, que hoy cuenta con 852 organizaciones vinculadas (380 organismos públicos, 148 sociedades comerciales, 127 organizaciones no formalizadas, 99 asociaciones civiles, 49 fundaciones, 20 ONGs, 20 cooperativas, 6 sindicatos, 2 comercios y 1 asociación mutual). Estas instituciones están registradas en el Mapa Georreferenciado de CSE, donde se puede obtener información sobre las mismas, su ubicación en territorio y proyectos asociados finalizados/acreditados.” “CSE se constituye en una valiosa herramienta para acercar la UNC a la comunidad de la que forma parte, las cuales pasan a constituirse en espacios extra-áulicos donde se generan nuevas formas de aprender y enseñar a través del conocimiento dialógico y situado en territorio.”

Anexo 2. Cuadro de síntesis – Curricularización de la Extensión

A continuación, se presenta un cuadro de síntesis que resume los principales hallazgos vinculados a las cinco dimensiones analíticas aplicadas al Programa Curricularización de la Extensión y que surgen de la entrevista realizada con la responsable del Programa.

Dimensión	Principales hallazgos
Estructura organizacional	Política transversal con programa apoyado en red de referentes extensionistas. “el programa tiene... coordinadores... un equipo pedagógico... una comisión de curricularización... integrada por representantes de las 15 facultades y un representante de la escuela de enfermería y un representante de la escuela de nutrición... Entonces, nosotros en la comisión de curricularización hemos replicado la conformación del Consejo Asesor de Extensión y también lo conforma Secretaría de Asuntos Académicos de la Universidad a esta comisión” “... Bueno, la autonomía viene dada un poco por la impronta del secretario” de la SEU.
Misión institucional	Integrar extensión como práctica formativa situada y crítica. “...modificar los programas para incorporar la extensión, articulando la extensión con los contenidos académicos y al estar en el programa que quede anclado, para que permanezca en el tiempo.” “...cuando uno sale a territorio a aplicar el contenido de su materia que está desarrollando, el estudiante transforma su proceso de aprendizaje y a su vez el profe también, porque vos ahí en el territorio empiezas a incorporar variables, esto que nosotros llamamos el diálogo con el territorio, se empiezan a dar situaciones, condiciones que a uno lo hacen, no sé si cuestionarse...”
Posición institucional	Normativa reconocida, pero aplicación dispar según unidades académicas. “...uno no puede normar sin tener un camino andado, un recorrido andado que te dé más o menos algunos parámetros, algunas situaciones, pues si no, se transforma en una letra muerta y es simplemente cumplir requisitos burocráticos y no es ese el espíritu” “a lo mejor ahora con algún grado de flexibilidad, el año que viene o el otro, podríamos estar pensando en un reglamento, pero creo que primero habría había que andar un poco este camino”
Visión política institucional	Formación profesional articulada al compromiso social institucional. “...la universidad va teniendo otra inserción en la sociedad, ya no es solamente el cómo un lugar de arribo, en el sentido que voy a la universidad

Dimensión	Principales hallazgos
	a estudiarme, voy a la universidad a formarme, es como una meta, como un objetivo social... también ahora se están construyendo otros lazos con la sociedad, con el territorio de mayor cercanía.” “...es el acercar a la sociedad con un vínculo distinto, un vínculo más de par a par.” OE10 del PEP UNC: “Iniciar el proceso de incorporación curricular de la extensión universitaria en las distintas carreras de la UNC.”
Rol de interfaz	Co-construcción con actores sociales, pedagogía situada. “...con secretaria académica, con quien nos vinculamos desde este lugar, deja ser y nos acompaña, digo, hacemos capacitaciones y demás que tienen créditos académicos y secretaría académica está ahí acompañando, o sea, no es simplemente te dejo hacer y miro para otro lado, nos acompañan con todas las acciones con el consejo asesor de extensión, todas, pero por las más pequeñas que sean, hasta las más grandes, las acciones que hacemos de curricularización” “El territorio es el espacio geográfico donde vamos o es la vinculación, la posibilidad de vincularse y articularse” “...por la naturaleza de subdisciplina, por la historia, por muchas ya venían vinculándose, otras lo hacen por primera vez, pero hay de todo”

Anexo 3. Cuadro de síntesis – Unidad Central de Políticas de Género

A continuación, se presenta un cuadro de síntesis que resume los principales hallazgos vinculados a las cinco dimensiones analíticas aplicadas a la Unidad Central de Políticas de Género y que surgen de la entrevista realizada con la responsable del área y algunas declaraciones del PEP UNC.

Dimensión	Principales hallazgos
Estructura organizacional	Coordinación técnica con red de referentes en todas las unidades. “...como parte del área central, ... articulamos transversalmente con todas las unidades académicas, con todas las áreas que dependen de la universidad y tenemos competencia para lo que es la misión de la de la unidad central dentro de todo lo que signifique el ámbito universitario”. “...como unidad central tenemos un rango superior al de un programa y por lo tanto tenemos personas a cargo y un equipo con un presupuesto asignado que depende del área central, de la secretaría general” “...vamos proactivamente identificando cuáles son las brechas y en ese sentido, el hecho de que podamos transversalizar tiene mucha importancia en una universidad como la nuestra, que es una universidad grande, que es una universidad muy heterogénea, donde las idiosincrasias de cada una de las unidades académicas también influyen mucho en cómo llevar adelante o implementar una determinada política.” “La línea de acción de atención, la línea de acción de investigación y sistematización de datos y la línea de acción de sensibilización, formación y capacitación. Dentro de la distribución de tareas, nosotros nos encargamos de las tres líneas, y como te decía, el equipo interdisciplinario que atiende ... física y virtualmente” “...genera un intercambio también extrauniversitario entre universidades en donde ... hay un intercambio en cuanto al abordaje de determinados casos que son estructurales o sistemáticos” “...hay unas redes de colaboración que están muy acreditadas. Y después también hay cooperación institucional en lo que tiene que ver con encuentros de capacitación, congresos, seminarios, eventos que” permiten “el abordaje de las temáticas de género y de los estudios de género en sentido más amplio de una manera, muy rica y muy federal...”.

Dimensión	Principales hallazgos
Misión institucional	Promoción de políticas institucionales con perspectiva de género. “...tenemos como misión principal el trabajo dentro de la universidad para lograr que la universidad sea más igualitaria, mucho más inclusiva, libre de violencias de género y de discriminación por motivos de género u orientación sexual...” “...tenemos a nuestro cargo el diseño, la implementación y la evaluación de políticas de género dentro del ámbito académico, pero también con competencia en extensión, es decir, que articulamos no solamente de modo transversal adentro de la universidad, sino también con la sociedad civil, con otros estamentos del gobierno nacional, el provincial, el municipal y las comunas. Y además llevamos adelante una fuerte articulación con todo lo que son organizaciones de la sociedad civil, ONGs, asociaciones sin fines de lucro, grupos autoconvocados, eh todas toda persona o grupo que se acerca a la unidad en busca de un asesoramiento” OE2 del PEP UNC “Actualizar y aumentar una oferta académica de calidad en las distintas modalidades, vinculada a la pertinencia local y regional, la responsabilidad social y el desarrollo sostenible de la sociedad; capacitando al cuerpo docente para brindar una formación integral y desde nuevos enfoques de enseñanza”
Posición institucional	Elevado reconocimiento formal pero autonomía operativa limitada. “...era ya una necesidad el hecho de que existiera un programa de acción que permitiera receptor, concentrar y canalizar la demanda que había en torno a que se registraran las diversidades, las disidencias, las distintas violencias. Esa fue la puerta como de entrada, es decir, institucionalizar y dotar de recursos a una demanda que estaba en la comunidad universitaria.” “...tiene un rango más cercano al de una secretaria, por lo tanto tiene presupuesto asignado y orgánicamente eh dependemos de la secretaria general del rectorado, es decir, que como parte del área central, como cualquier otra secretaria rectoral, nosotros articulamos transversalmente con todas las unidades académicas, con todas las áreas que dependen de la universidad...” “...tiene una asignación anual, una parte que está prevista para gastos y otra parte que está prevista para retribuciones en sus diversas formas contractuales...” “Esos tres equipos que rápidamente si lo sumas te dan casi 50 personas, no eran una realidad hace 10 años cuando se creó ... el programa de género. Sin embargo, todavía es insuficiente la cantidad de gente que está trabajando...”
Visión política institucional	Inclusión como eje estratégico, transversalización del enfoque de género. “...en la actualidad lo que sustenta, digamos, la existencia desde el 2019 de la unidad central y lo que valida día a día la jerarquización

Dimensión	Principales hallazgos
Rol de interfaz	que tuvo en cuanto al trabajo es justamente el caudal de trabajo que llevamos adelante...” “...el nivel de institucionalización que lograron los espacios de género en cada una de las unidades académicas es notorio porque no había antes áreas de género...” “...las gestiones rectorales, ... con Carolina Escoto se crea el primer programa de género, después Tamarit lo sostiene, Hugo Yuri .. lo jerarquiza ... no solamente presupuestario, sino también de las cuestiones ideológicas de esta época, el rector John Boreto lo sostiene y lo hace crecer en el sentido de apoyarlo y de verdaderamente apostar a que las políticas de género sean un pilar de la política universitaria... creo que ese es un primer desafío, es decir, lograr una continuidad y una estabilidad en los problemas que se van identificando” Articulación interna y externa con redes, ministerios y movimientos sociales. “...la escuela itinerante tiene como el dios Jano, dos miradas, una mira dentro de la universidad en donde tenemos toda la articulación con, por ejemplo, áreas de género ... y por otro lado, una actividad extensionista en donde la escuela itinerante, ... va a determinadas comunas, municipalidades, IPEMS, clubes y se va articulando de esa manera con distintos ejes” “...la UNC forma parte del Consejo Interuniversitario Nacional” que “...tiene dentro de sí mismo redes, la red por los derechos humanos y dentro de las redes rige, la red de universidades por la igualdad de género y la no violencia”

Anexo 4. Cuadro de síntesis – Universidades Populares

A continuación, se presenta un cuadro de síntesis que resume los principales hallazgos vinculados a las cinco dimensiones analíticas aplicadas al Programa de Universidades Populares y que surgen de la entrevista realizada con el responsable del área y algunas declaraciones del PEP UNC.

Dimensión	Principales hallazgos
Estructura organizacional	Coordinación reducida, fuerte articulación territorial y flexibilidad. “Es un programa de la Secretaría de Extensión creado en el año 2017 por resolución rectoral” “Un poco el método es firmar un acta compromiso entre el intendente y el rector y crear la Universidad Popular de una localidad determinada” “...integrantes del programa de la Secretaría de Extensión dialogan, articulan, coordinan acciones con una persona designada por el municipio que tiene la figura de coordinador de la Universidad Popular” En un primer momento ... la conformación del equipo era más chica y había como pluralidad de pertenencias partidarias” y las vinculaciones se daban por afinidad partidaria con los municipios. “eso permitía como una cierta afinidad, digamos”. “En el 2021 ...cambiamos la lógica porque ya había ... como 150 municipios, entonces era como muy dificultoso la organización... Entonces decidimos conformar regiones, o sea, dividir la provincia por regiones, agrupar a los municipios por cercanía geográfica, pero también estratos sociales y culturales y productivos similares por idiosincrasia, costumbres” “...con la Universidad Popular conformamos una mesa de gobernanza que convocamos a todas estas instituciones a construir los diagnósticos y la prospectiva de cómo se imagina la localidad y qué formación va a hacer falta para llegar a esos objetivos que tienen como localidad y después son socios para desarrollar los cursos”
Misión institucional	Democratizar el conocimiento mediante presencia territorial comunitaria. “el propósito es promover la educación a lo largo de toda la vida, o sea, tiene que ver con un concepto y con las nuevas tendencias que tiene la educación. Por un lado, pensar de que todas las personas tienen un derecho de educarse a lo largo de toda la vida ... entendiendo la educación como una herramienta que transforma la

Dimensión	Principales hallazgos
	realidad, que transforma las posibilidades de una persona, de su familia, de que impacta muy directamente en el desarrollo que tiene una comunidad local, pero que a su vez busque promover el acceso al conocimiento a la cultura, a los bienes culturales, hacerlo a través de modelos de educación no estructurada y de libre enseñanza” “...es un espacio que siempre lo planteamos como de construcción de ciudadanía, o sea, que a partir de la formación de ese encuentro de la comunidad es que se forme también en cómo somos como ciudadanos y que tiene un sistema de valores de la Universidad Popular del respeto, el pluralismo, de defender los valores democráticos, de la tolerancia, del trabajo en equipo, de la solidaridad, o sea, tiene un sentido más profundo” OE1 PEP UNC: “Crear un sistema de reconocimiento de trayectos formativos que sea validado a nivel nacional e internacional para dotar de flexibilidad al sistema y favorecer la movilidad dentro de la educación superior” OE3 PEP UNC: “Crear titulaciones que puedan adaptarse rápidamente a las demandas de la sociedad. Integrarlos saberes y las prácticas que provengan de la comunidad y de sus instituciones a los planes de estudios de educación superior”
Posición institucional	Formalización reconocida, sin jerarquía propia ni recursos autónomos plenos. “...cuando se aprueba el presupuesto en el Consejo Superior ... están los presupuestos para cada una de las secretarías... y después” las “universidades populares cuentan con una partida presupuestaria puntual. Eso en general nos permite todo lo que son los gastos de movilidad porque parte de la esencia del programa es poder viajar a las localidades y estar presentes en el territorio” “Tenemos un manual en su momento escrito y hay un libro también del programa que es como que recolectó las experiencias, es como un libro que recolecta las experiencias, pero que también es muy conceptual... tuvimos un manual que explicaba ... a los coordinadores de las universidades populares... cómo cumplir su rol. Ahora justo estamos en un proceso ... de actualización”
Visión política institucional	Universidad abierta al territorio y construcción conjunta de saberes. “...la mirada de la universidad abierta, de puertas abiertas, que que llegue el conocimiento a toda la sociedad” “...es como el modelo que tomó Hugo Yuri, que fue de vincular o de anclar la Universidad Popular con el gobierno local, o sea, hacerlo de manera asociada” “el concepto es como más amplio que solo un espacio educativo que forme, dicte cursos y de certificación. La idea ... que también sean un espacio de encuentro de la comunidad, de construcción de

Dimensión	Principales hallazgos
	ciudadanía, que sirva como un espacio convocante para las fuerzas vivas de la localidad” “no es la universidad la que define qué dictar, sino que es la propia comunidad local, el municipio y a su vez el municipio conformando estas mesas de gobernanza, quien define qué es lo importante dictar en cada localidad... nosotros somos facilitadores y colaboramos en que la localidad tenga la capacidad de definir qué hacer” “También trabajamos mucho en la identidad de la Universidad Popular, es decir, que tenga una identidad propia, que tenga un logo propio, que tenga sede, ... que haya un cartel que diga Universidad Popular de ... y que tenga el logo de la municipalidad, el logo de la Universidad Nacional de Córdoba y el logo de la Universidad Popular. O sea, cómo trabajar en esas cosas simbólicas para legitimar el espacio y también que la gente empiece a tener un punto de referencia.” “lo que representa la universidad, o sea, el sello UNC en las localidades es una cosa impresionante. O sea, lo que lo que la gente valora un certificado de la UNC es tremendo”.
Rol de interfaz	Co-gestión con gobiernos locales, fuerte vínculo con actores sociales y culturales. “lo que pedimos a los municipios es que designen una persona que sea responsable de la Universidad Popular en la localidad, que cumple el rol de coordinador. Entonces, nosotros vamos haciendo un ida y vuelta con esa persona, la vamos formando, la vamos capacitando, la vamos involucrando, la comprometemos espiritualmente con lo que representa el proyecto para poder desarrollar las actividades en esa localidad”. “... a veces sucede, no sé, que hacemos un curso” y esos “cursos favorecen la empleabilidad... vamos haciendo como alianzas estratégicas ahí para que se desarrollen las capacitaciones” “En las localidades, muchas localidades, hay dos clubes y un club está más identificado con el peronismo, un club está más identificado con el radicalismo” y las convocatorias “van muy en la perspectiva de la política local y si lo convoca la universidad vienen todos”. “Vamos a hacer el décimo encuentro de universidades populares, ... Eso se hace en la universidad... donde convocamos a todas las universidades populares de la provincia, a veces a los intendentes y a los coordinadores... y trabajamos más temas de formación” “Esa propuesta nosotros la hemos alineado, o sea, no dependemos directamente de la Secretaría Académica, pero está conceptualmente a la resolución de los estudios propios.” “nosotros aprendemos más de lo que supuestamente brindamos, o sea, el conocimiento del territorio, de las localidades, de lo que de lo que sucede en la provincia, de cuáles son las necesidades, cuáles son

Dimensión	Principales hallazgos
	los entramados productivos, el vínculo con la comunidad, tener una relación permanente con los municipios, eso genera como una confianza”. “con las facultades hacemos como el esfuerzo de tener un vínculo y de involucrar a las facultades en que dicten capacitaciones, cursos, desarrollemos proyectos en las localidades, o sea, digo, hacer un esfuerzo institucional para que no sea una cosa del área central aislada, sino como que involucremos a las facultades” “con dependencia del área central, por ejemplo, ...la Universidad Popular es el vínculo con el municipio para que involucremos a investigadores y científicos que vía CESP hacen estudios y prestan servicios o transferencia de conocimiento en una localidad”

Bibliografía

- Acosta-Silva, A., Ganga-Contreras, F., & Rama-Vitale, C. (2021). *Gobernanza universitaria: enfoques y alcances conceptuales*. Revista Iberoamericana de Educación Superior, 12(33), 3– 17. <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2021.33.854>
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2014). *Public Innovation through Collaboration and Design* (1st ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203795958>
- Billis, D. (2010). *Hybrid organizations and the third sector: Challenges for practice, theory and policy*. Palgrave Macmillan.
- Boons, F., Montalvo, C., Quist, J., & Wagner, M. (2013). Sustainable innovation, business models and economic performance: An overview. Journal of Cleaner Production, 45, 1-8.
- Boons, F., & Lüdeke-Freund, F. (2013). Business models for sustainable innovation: State-of the-art and steps towards a research agenda. Journal of Cleaner Production, 45, 9-19.
- Brennan, J., King, R., & Lebeau, Y. (2004). The role of universities in the transformation of societies: An international research project. Association of Commonwealth Universities.
- Carayannis, E. G., Barth, T. D., & Campbell, D. F. J. (2022). The Quintuple Helix innovation model: global warming as a challenge and driver for innovation. Journal of Innovation and Entrepreneurship, 11(1).
- Castells, M. (2000). La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Alianza Editorial.
- Castells, M. (2002). La dimensión cultural de Internet. Cultura XXI. Universitat Oberta de Catalunya. Recuperado de <https://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502/castells0502.html>
- Cillo, V., Rialti, R., Bertoldi, B., & Ciampi, F. (2019). Knowledge management and open innovation in agri-food firms: a systematic literature review. British Food Journal, 121(6), 1218-1238.
- Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: Organizational pathways of transformation*. Pergamon.
- Colón Marcos (2020) *Inquietudes Ambientales, Humanas y Sociales: una Entrevista con Enrique Leff*. HALAC - Historia Ambiental, Latinoamericana y Caribeña - <http://halacsolcha.org/index.php/halac> v.10, n.2 (2020) • p. 336-349 • ISSN 2237-2717 • <https://doi.org/10.32991/2237-2717.2020v10i2.p336-349>
- Consejo Superior de la Universidad Nacional de Córdoba. (2017). *Resolución HCS N.º 1641/2017: Aprobación del Plan Estratégico Participativo 2018–2028*. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://evaluacioninstitucional.unc.edu.ar/plan-estrategico-pep-unc>
- De la Fare, M. (2021). Innovación social en las universidades latinoamericanas: tensiones, potencialidades y desafíos. Revista Iberoamericana de Educación Superior, 12(33), 3–20.
- De Sousa Santos, B. (2005). *La universidad en el siglo XXI: Para una reforma democrática y emancipadora de la universidad*. CLACSO.
- Etzkowitz, H. (2017). The Triple Helix: University-industry-government innovation in action. Routledge.

Etzkowitz, H., & Leydesdorff, L. (2000). The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations. *Research Policy*, 29(2), 109–123.

Fonseca, C. (2021). Las universidades como interfaz para la innovación social y la sostenibilidad. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 12(33), 57-77.

Galante, M. (2020). Ciencia, tecnología e innovación en América Latina: El triángulo de Sábato y la teoría de redes. Universidad Nacional de Quilmes.

Ganga - Contreras, Francisco; Perez Martinez, A.; Mansilla Sepúlveda, Juan. *Paradigmas emergentes en la Gobernanza Universitaria: una aproximación teórica*. Utopía y Praxis Latinoamericana, vol. 23, núm. 83, 2018 Universidad del Zulia, Venezuela. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27957772012>

Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P., & Trow, M. (1994). The new production of knowledge: *The dynamics of science and research in contemporary societies*. SAGE.

Guy Duval, Enrique Leff, *Aventuras de la epistemología ambiental. De la articulación de las ciencias al diálogo de saberes*, Siglo XXI Editores, México, 2006, 138 p.», Polis [En línea], 16 | 2007, Publicado el 01 agosto 2012, consultado el 26 agosto 2025. URL: <http://journals.openedition.org/polis/4786>

Huggins, R., & Thompson, P. (2020). Entrepreneurial ecosystems and the role of place: An exploratory typology. *Economic Geography*, 96(5), 487-514.

Jongbloed, B., Enders, J., & Salerno, C. (2008). Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda. *Higher Education*, 56, 303–324.

Leff, E. (2006). *Racionalidad ambiental: La reconfiguración del conocimiento y la construcción de un mundo sustentable*. Siglo XXI Editores.

Mintzberg, H. (1980). *Estructuración de las organizaciones*. Ariel.

Nowotny, H., Scott, P., & Gibbons, M. (2001). *Re-thinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Polity Press.

Rectorado de la Universidad Nacional de Córdoba. (2019). *Resolución del HCS: Creación de la Unidad Central de Políticas de Género (UNICEPG)*. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://www.unc.edu.ar/g%C3%A9nero/ucpg-objetivos-y-fundamentos>

Salvador, M., & Ramió, C. (2023). *Gobernanza robusta: del concepto a las estrategias para afrontar entornos de turbulencia en América Latina*. Revista Del CLAD Reforma Y Democracia, 86, 5-42. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n86.a1idad>

Universidad Nacional de Córdoba. (2017). *Plan Estratégico Participativo 2018–2028*. Secretaría de Planeamiento Participativo. Universidad Nacional de Córdoba. Recuperado de <https://evaluacioninstitucional.unc.edu.ar/plan-estrategico-pep-unc>

Eutanasia, Instituciones e Innovación Constitucional en Ecuador. Una idea cuyo momento ha llegado (J. Kingdon, 2014)

Margarita Manosalvas

FLACSO Ecuador

Juan Federico Pino Uribe

FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Este artículo analiza la despenalización de la eutanasia en Ecuador, una decisión que, a primera vista, parecía improbable en un país marcado por una tradición religiosa conservadora. Sin embargo, la adopción fue posible por una condición INUS, a través de la combinación de al menos tres determinantes clave: (1) un diseño institucional que permitió que ciertas demandas ciudadanas eludieran los canales tradicionales de formulación de políticas; (2) una comunidad política con el conocimiento y la experiencia necesarios para coordinar la acción colectiva; y (3) un empresario de políticas que abrazó esta causa como una misión de vida. La metodología es cualitativa. El análisis se basa en documentos oficiales, entrevistas y declaraciones públicas de los actores involucrados en el proceso. La red de actores dentro de la comunidad política se reconstruyó utilizando rastros digitales de X (anteriormente Twitter) y otras plataformas en línea. El estudio aplica el Marco de Corrientes Múltiples (MSF), que se ha ampliado para incluir el papel del diseño institucional para mejorar su poder explicativo.

Palabras clave

política pública, diseño institucional, Marco de Corrientes Múltiples, eutanasia

Examinando la relación entre las burocracias y la administración pública. ¿Burocracias representativas en contextos de debilidad institucional?

Gerardo Bonilla Alguera

Instituto Mora

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La teoría de la burocracia representativa tiene un doble carácter prescriptivo. Por un lado, busca “una forma de legitimar el poder político de la burocracia en democracia” (Frederickson et. al., 2012, p. 60). Por el otro, sostiene que en sistemas democráticos la adecuada representación social en la administración pública conduce a decisiones más eficientes, justas y legítimas. Desde esta perspectiva dual, la burocracia representativa es una alternativa de solución teórica, con implicaciones empíricas, al dilema burocracia-democracia. Esta conflictiva dicotomía fue identificada por la teoría política y propició el desarrollo de la administración pública como disciplina. Sus alcances como teoría normativa han sido validados en el desarrollo de la administración pública como “ciencia post-normal” (Riccucci, 2010). Su utilidad heurística como teoría de alcance medio ha sido demostrada con los hallazgos de la investigación empírica en distintos ámbitos del ejercicio de la acción burocrática. No obstante, la mayor parte de la investigación basada en esta teoría se remite a Estados Unidos y Europa. Paulatinamente se ha extendido a África, Asia y Oceanía (Von Maravik, Peters & Schöreter, 2013). Dadas las características multiculturales de países como Sudáfrica, India y Australia ha sido de gran utilidad para analizar el desempeño de sus burocracias. El objetivo central de esta ponencia es reflexionar sobre la utilidad heurística y práctica del enfoque de la burocracia representativa en una región de sociedades y Estados pluriétnicos, así como abismales brechas de género. Para ello, se explicará el contexto teórico, social y político en el que surge el enfoque. Así como los conceptos nodales y las relaciones entre éstos y los principales supuestos ontológicos de la teoría. Finalmente, se identificarán y discutirán los desafíos analíticos y metodológicos para su empleo en el estudio de casos latinoamericanos.

Palabras clave

Burocracia representativa, debilidad institucional, erosión democrática

Feministas y femócratas en el Estado argentino: estrategias y desafíos en la implementación de políticas de género

Lucia Miranda-Leibe

FLACSO Chile / Universidad Católica Silva

Henríquez

Nayla Pis Diez

Instituto de Investigaciones en Humanidades y
Ciencias Sociales, CONICET/UNLP

Guadalupe Seia

IHAyA "Dr. Emilio Ravignani",

CONICET/UBA/CEHTI

Mariana Vallejo

Instituto de Ciencia Política de la Pontificia
Universidad Católica, Chile

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Las femócratas, término utilizado para describir a las feministas que ocupan cargos de alto nivel dentro de la administración pública de un país y que contribuyen al diseño e implementación de políticas de género (Franzway, 1986), constituyen el eje de este trabajo. Nuestro objetivo es avanzar en el campo de los estudios feministas sobre el Estado mediante la introducción crítica y la reflexión en torno al concepto de femócratas para analizar los contextos latinoamericanos, que han sido en gran medida desatendidos dentro de esta área de investigación.

A partir de la teoría feminista del Estado y de un enfoque neo-institucionalista (Chappell, 2013; Jenkins & Waylen, 2014; MacKinnon, 1989), examinamos el papel de las femócratas en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas con perspectiva de género en Argentina durante la última década. Asimismo, exploramos cómo mujeres en diversas posiciones dentro de la estructura estatal sortean las restricciones institucionales para impulsar una agenda de género en contextos políticos contrastantes. En particular, analizamos los desafíos que enfrentan bajo la administración nacional del presidente Javier Milei, quien ha desmantelado, desfinanciado o derogado la mayoría de las políticas, programas y leyes relacionadas con género, alegando estar librando una batalla cultural contra el "wokismo". Este estudio de caso se basa en entrevistas semiestructuradas a 17 mujeres de los poderes judicial, legislativo y ejecutivo, tanto en el ámbito nacional como provincial. Sus experiencias y testimonios revelan diversas estrategias desarrolladas para introducir y sostener políticas en defensa de los derechos de las mujeres y de las personas LGBTQ+. En este marco, sus trayectorias personales (familiares, académicas, profesionales, políticas) y el grado de autonomía en sus funciones emergen como factores clave que moldean su participación en el proceso de formulación de políticas.

Palabras clave

Femócratas, autonomía de la mujer, políticas públicas, Argentina

Flexibilización laboral e identidad profesional: incidencia en la Motivación del Servicio Público

Diana Yasbhet Rade Loor

Universidad Andina Simón Bolívar

Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “MFL”

Mgtr. Celene Idalinda Ponce García

Escuela Superior Politécnica Agropecuaria de Manabí “MFL”

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La flexibilización laboral en el sector público, resultado de políticas de austeridad, reformas estructurales y lógicas gerenciales neoliberales, ha transformado no solo las condiciones objetivas de empleo, sino también los marcos motivacionales e identitarios de los servidores públicos. En este contexto, se vuelve urgente examinar cómo estos procesos afectan la Motivación del Servicio Público (PSM), un constructo clave para comprender el compromiso, la innovación y el sentido de propósito en la administración pública. El objetivo de esta revisión bibliográfica es analizar la relación entre los procesos de flexibilización laboral, la transformación de la identidad profesional y su impacto sobre la Motivación del Servicio Público, considerando tanto dimensiones individuales como dinámicas colectivas (como la identificación con el equipo y los valores organizacionales). Se realizó una revisión bibliográfica sistemática de estudios académicos publicados entre 2015 y 2024, consultando bases como Scopus, Web of Science y Google Scholar. Se priorizó literatura empírica reciente en campos como administración pública, gestión de personas, innovación pública y psicología organizacional. Los hallazgos muestran que la precarización contractual, la fragmentación de las trayectorias laborales y la desvalorización simbólica del trabajo público debilitan las dimensiones clásicas de la PSM (compromiso con el interés general, formulación de políticas, autosacrificio y compasión). Además, investigaciones recientes destacan que una alta PSM a nivel de equipo potencia la identificación colectiva y la eficacia organizacional, mientras que la heterogeneidad motivacional dentro de los equipos puede debilitar la cohesión y el rendimiento innovador. Se concluye que la PSM no puede entenderse solo como una característica individual, sino como un fenómeno contextual e intersubjetivo, estrechamente vinculado a las condiciones estructurales del empleo público. Preservar e incentivar esta motivación es clave para sostener burocracias resilientes, innovadoras y orientadas al bien común, especialmente en contextos de transformación institucional y tensiones ético-laborales.

Palabras clave

Motivación del servicio público, flexibilización laboral, identidad profesional, innovación pública, administración pública

Gobernanza y retos institucionales para las transiciones socioecológicas justas: el caso de los modelos agroecológicos en el arco norte de la Amazonía colombiana

Javier García-Estévez

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Colombia

Nathalia Franco

Facultad de Administración, Universidad de los Andes, Colombia

Jairo Santander

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Colombia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El documento analiza la gobernanza de las transiciones socioecológicas justas en la Amazonía colombiana, con énfasis en el caso de los modelos agroecológicos en el arco norte del Guaviare. Se parte de la premisa de que las transiciones hacia la sostenibilidad no solo requieren innovaciones técnicas, sino también arreglos institucionales inclusivos y policéntricos capaces de articular múltiples actores, saberes y escalas de acción.

En el plano teórico, se revisan los enfoques de transiciones socio-técnico-ecológicas y se propone un marco que integra dimensiones estructurales, agenciales y sistémicas de la gobernanza. Ello permite analizar cómo los procesos de transición dependen de la interacción entre instituciones, comunidades locales, actores externos y visiones colectivas de futuro.

El estudio de caso se ubica en el proyecto del Corredor del Jaguar, zona prioritaria de conectividad ecológica y de alta presión por deforestación. Allí confluyen la autoridad ambiental regional (CDA), el Instituto SINCHI, organizaciones campesinas (como Coomguaviare), mujeres y jóvenes rurales, así como actores de cooperación. Entre los principales instrumentos destacan la planificación predial sostenible, los sistemas agroforestales y silvopastoriles, los acuerdos de entendimiento comunitarios y el monitoreo ambiental comunitario. Estos mecanismos han permitido combinar restauración ecológica, diversificación productiva y participación social.

No obstante, la transición enfrenta retos estructurales: expansión de la frontera agrícola, ganadería extensiva, cultivos ilícitos, pobreza multidimensional, débil presencia estatal, fragmentación institucional y conflictos por la tierra asociados a actores armados ilegales. A ello se suman tensiones entre cosmovisiones indígenas y políticas estatales, así como limitaciones en la inclusión efectiva de mujeres y jóvenes en la toma de decisiones.

El caso evidencia que la gobernanza de las transiciones en la Amazonía es un proceso incremental, frágil y multiescalar, que requiere fortalecer capacidades institucionales locales, articular políticas sectoriales y garantizar mecanismos de financiación estables para avanzar hacia trayectorias de desarrollo sostenible y equitativo.

Palabras clave

Transiciones socio-ecológicas, gobernanza, retos institucionales, políticas públicas

Inclusión de la población en condición de vulnerabilidad en las políticas asociadas al desarrollo urbano orientado al transporte

Jessica Dixiana Álvarez López

Universidad de Costa Rica

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Hablar de movilidad implica considerar que las condiciones no son, ni impactan de la misma manera a todas las personas; aquí se hacen presentes aspectos que afectan la estancia, uso y percepción que pueden tener estas sobre la infraestructura y servicios brindados. Es por ello que, ante la construcción de políticas enfocadas en sistemas de movilidad, debería ser fundamental la inclusión de la población, sobre todo de aquella en condición de vulnerabilidad, en cuanto permite una integralidad y consideración de las necesidades de la población, tomando en cuenta la diversidad y el impacto de las actividades realizadas en la cotidianidad (incluyendo la esfera productiva, reproductiva y comunitaria). Es así como el presente apartado muestra los resultados del proceso de aprendizaje y análisis llevado a cabo para la inclusión de la población en condición de vulnerabilidad en la construcción del “Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano Orientado al Transporte”. Aquí se trabajó bajo un enfoque participativo el cual planteó diversas técnicas (cualitativas y cuantitativas) que permitieron considerar la opinión de: personas adultas mayores, con discapacidad, sexualmente diversa, mujeres y migrantes, destacando su percepción y necesidades. Tras el trabajo realizado se pudo vislumbrar dos temas transversales: la accesibilidad y la seguridad. Con la introducción de estos se pretendió impulsar la apertura y mejora de espacios que permitan a las personas estar y movilizarse sin obstáculos, de manera igualitaria y sin prejuicios por su condición socioeconómica, migratoria, etaria o física. Además, se destacó la importancia de los espacios seguros considerando que la infraestructura y las dinámicas son fundamentales para entender como un sitio es percibido y apropiado.

Palabras clave

Movilidad inclusiva, vulnerabilidad, accesibilidad

Innovación pública local. Análisis del programa “La Muni en Tu Barrio” de la Ciudad de Río Cuarto, Córdoba: ¿viejas tensiones, nuevas soluciones?

Julio Romero

Universidad Siglo 21 / Universidad Provincial de Córdoba

Analía Nievás

Universidad Siglo 21

Federico Lozzano

Universidad Siglo 21

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Los cambios políticos y la situación económica han reconfigurado la relación entre los subniveles de gobierno y la sociedad. La actualidad expone nuevos desafíos por parte de los gobiernos locales para afrontar las problemáticas sociales. En ese sentido, la innovación pública en políticas y programas en gobiernos locales se presentan como nuevas iniciativas que buscan atender a los ciudadanos. Ello es el caso del municipio de Río Cuarto con el programa “La Muni en tu barrio” que tiene por objetivo atender las problemáticas de zonas clave de la ciudad a partir del encuentro directo con los vecinos del barrio.

En este marco, se presentan los avances de investigación tiene por objetivo analizar el proceso de diseño e implementación de innovaciones públicas del programa del programa La Muni en tu barrio de la ciudad de Río Cuarto. El diseño se sustenta desde la metodología cualitativa con énfasis en la exploración y análisis del caso. El trabajo indaga sobre el diseño organizacional, los principales referentes, el contexto de surgimiento y el proceso de implementación. Para ello se consultan documentos públicos, reportes de gestión y entrevistas a funcionarios clave.

El programa se presenta como una oportunidad para repensar la incidencia de los municipios en las zonas alejadas. Ello pone en tensión la relación entre las capacidades estatales, innovación pública y atención de problemáticas barriales. La iniciativa parte de la idea que cada territorio tiene su propio dinamismo y características y por ello es clave la implementación de herramientas públicas para conocer al detalle las necesidades y realidades tan disímiles de cada barrio. Para dar respuestas concretas, se implementa en tres fases, una de relevamiento de necesidades y problemas barriales mediante una encuesta a vecinos, otra de acciones acorde al barrio y seguimiento.

Palabras clave

Gobierno local, capacidades estatales, innovación pública, ciudadanos

La agenda de la política social en Argentina: burocracia y concepciones

Cynthia Ferrari Mango

IICSAL - FLACSO Argentina/CONICET

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM)

Resumen

En América latina nos encontramos en una época de ascenso de las extremas derechas a través de medios democráticos que inciden en la agenda de la política social tanto asistencial como sociolaboral. En este trabajo nos proponemos analizar las transformaciones en los programas sociales del Ministerio de Capital Humano tras el triunfo democrático del partido de extrema derecha de la Libertad Avanza (LLA) representado por Milei.

Para ello nos concentramos, por un lado, en caracterizar las modificaciones en la burocracia social teniendo en cuenta los organigramas y perfiles de ministros. Por otro lado, identificamos la concepción que prima en los programas sociales promovidos. Concretamente, observamos la concepción que prima en los programas sociales y en las transformaciones burocráticas desde el año 2020 hasta el 2025 tomando.

La metodología utilizada es cualitativa desde una mirada diacrónica compuesta por fuentes primarias y secundarias. Sostenemos que esta nueva derecha repercute en la relación Estado - Sociedad materializando una ruptura en la agenda social.

Palabras clave

Programas sociales, burocracias, extrema derecha

Introducción

La política social en el campo sociolaboral ha tenido cambios y continuidades que se reflejan en diversas variables tales como el contexto socioeconómico, la agenda del partido gobernante y la capacidad de agencia de las organizaciones sociales. En esta línea, las formas de intervención en las áreas del trabajo destinadas a sujetos en situación de vulnerabilidad ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios (Falappa y Andrenacci, 2009). Específicamente, las modalidades de los programas socioproductivos como dispositivos de inclusión en el trabajo para los sectores vulnerables oscilan entre principios de desarrollo local, empleabilidad, economía social y solidaria y economía popular (Alvarez Newman, 2023). De este modo, la política social ha incidido directamente en la regulación de la fuerza de trabajo, el conflicto social y las condiciones de vida de población vulnerable (Soldano y Andrenacci, 2006).

A partir de aquí, nos proponemos analizar las transformaciones en los programas sociales del Ministerio de Capital Humano tras el triunfo democrático del partido de extrema derecha de la Libertad Avanza (LLA) representado por Milei. Para ello nos concentramos, por un lado, en caracterizar las modificaciones en la burocracia social teniendo en cuenta los organigramas y perfiles de ministros. Por otro lado, identificamos la concepción que prima en los programas sociales promovidos. Concretamente, observamos la concepción que prima en los programas sociales y en las transformaciones burocráticas desde el año 2020 hasta el 2025 tomando.

Para ordenar el recorrido, partimos del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (AT – PRIST) transformado en el Hacemos Futuro y luego en el “Potenciar Trabajo” que se configuró en el Programa “Volver al Trabajo” y Programa de Acompañamiento Social. Dichos programas fueron creados bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social Nacional reconfigurado en diciembre del 2023 en secretaría dentro del nuevo Ministerio de Capital Humano de Nación.

Los mismos cobran relevancia por diversos motivos. En primer lugar, la concepción de la política social, en tercer lugar su implicancia en las transformaciones burocráticas. En tercer lugar, sus mediaciones con actores territoriales tales como organizaciones sociales y municipios.

De este modo, en términos de la burocracia involucrada al programa a nivel nacional, es el Ministerio de Desarrollo Social de La Nación (MDSN) desde donde se crea el AT-PRIST. El MDNS tiene sus antecedentes a partir de 1994 durante la presidencia de Carlos Menem al constituir la Secretaría de Desarrollo Social. El mismo, se lo considera como un área de gobierno primordial para llevar a cabo la intervención en materia social (Illari, 2006).

La estrategia teórica - metodológica es cualitativa desde una mirada diacrónica compuesta por fuentes secundarias tales como las normativas de los programas, artículos

académicos y datos contextuales e históricos. Sostenemos que esta nueva derecha repercute en la relación Estado - Sociedad materializando una ruptura en la agenda social.

Esta ponencia se estructura en primer lugar en un apartado teórico que reconstruye la concepción de burocracia social combinando referentes del campo de la burocracia con los de la política social. En segundo lugar, desarrollamos la caracterización de la política social materializada en programas socioproductivos. En tercer lugar, presentamos el recorrido de las transformaciones del ministerio. Finalmente, brindamos las conclusiones. El aporte del artículo radica en mostrar las transformaciones en la burocracia social que repercutió en los programas socioproductivos.

Relacionando la política social y su burocracia

A la política social la comprendemos como un instrumento para alterar los resultados negativos del mercado a través de una intervención que corrige o compensa la desigualdad social (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998). Las mismas son intervenciones que generan tensiones entre el principio moderno de la libertad e igualdad de los individuos y las desigualdades sociales, económicas y políticas reales contribuyendo a la regulación del conflicto social así como también cuestionando la compensación en términos de desigualdades (Fitoussi y Rosanvallon, 2003; Grassi, 2003; Chiara y Di Virgilio, 2004; Danani, 2004).

En el campo de la política social se distinguen tres grandes áreas que actúan de forma simultánea y complementaria: política del trabajo (intervenciones estatales que regulan el modo de ejercer actividades laborales), política de servicios universales estatales (intervenciones que establecen servicios mínimos para todos los ciudadanos) y política asistencial (intervenciones en individuos vulnerables que por sí solos, pese a las otras dos modalidades de acción, no pueden satisfacer sus necesidades materiales y se encuentran en situación de vulnerabilidad). Esta última ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios tanto a los individuos como a grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo (Falappa y Andrenacci, 2009).

Asimismo, en este conjunto de formas de intervención se identifica un doble patrón: una intervención en el centro que consolida los efectos integrativos de las relaciones salariales y una intervención en los márgenes que tendió a ser compensatoria para aquellos que no podían acceder al mercado formal de trabajo. De este modo, la política social incide directamente en la regulación de la fuerza de trabajo, el conflicto social y las condiciones de vida debido a que acentúan el carácter reparatorio y/o compensatorio de un mercado que excluye a población vulnerable (Soldano y Andrenacci, 2006).

Dichas intervenciones, adquieren denominaciones tales como programas de transferencia condicionada de ingresos (Barba Solano, 2016 y Cecchini y Madariaga, 2011),

programas de empleo transitorio (Logiudice, 2018; Arcidiácono, 2012) y estrategias estatales que promueven experiencias autogestionadas y cooperativas de trabajo constituyendo una nueva institucionalidad de la economía social, solidaria y popular (Pacífico, 2020). Nos interesa particularmente la política social materializada en programas socioproductivos entendidos como programas de transferencias monetarias condicionadas (PTMC) que buscan generar articulación entre los sectores vulnerables con el trabajo a través del fomento de proyectos socioproductivos y sociocomunitarios (Alvarez Newman, 2023).

Debido a ello, abordamos la vinculación de dichos programas con la burocracia implicada en los mismos. Partimos de una concepción de “porosidad” para pensar menos dicotómicas las relaciones entre el Estado y otras esferas sociales con el fin de vislumbrar sus múltiples imbricaciones (Ferguson, 2007). Para ello, recuperamos los aportes de Bohoslavsky y Soprano (2010) quienes identifican al Estado como un objeto de estudio fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, lógicas y prácticas sociales. En este sentido, lo comprendemos desde una mirada polifónica y no totalizante que involucra diferentes niveles jurisdiccionales, actores territoriales y burocracias personalizadas con los que interactúa en el campo de la política social. Además, está configurado por normas y personas que le dan materialidad a través de sus prácticas cotidianas relacionándose con determinadas poblaciones.

Las burocracias son actores que inciden en el proceso político y en los arreglos institucionales para implementar políticas sociales. Esto las convierte en el brazo ejecutor y por consiguiente, en la expresión material del Estado (Oszlak, 2006). A su vez, contribuyen a consolidar un trato diferente entre los ciudadanos y las políticas sociales (Arcidiácono, 2017; Perelmiter, 2017). Las mismas son diseñadas y gestionadas por funcionarios singulares que le otorgan un alcance y contenido a los programas transformándose en la cara visible del Estado y llevando a cabo mediaciones (Bohoslavsky y Soprano, 2010).

Asimismo, este trabajo recoge la literatura internacional sobre burocracias, reconociendo los antecedentes de Lipsky (1980), Dubois (2012) y Maynard-Moody y Musheno (2003) que dan cuenta de los márgenes de discrecionalidad que disponen agentes estatales para orientar sus modos de acción. Lipsky (1980) propone la categoría de burócratas en el nivel callejero poniendo en evidencia la definición de burocracia como brazo ejecutor de las políticas públicas del Estado. La novedad radica en centrarse en los niveles locales para identificar las particularidades que adquiere esta burocracia. La particularidad de estos funcionarios es la inmediatez y personalización de sus interacciones con los titulares de los programas que inciden en la vida de los mismos. Dichos aportes son recuperados a nivel nacional por Perelmiter (2016) identificando cómo los funcionarios le otorgan un alcance y contenido a los programas transformándose en la cara visible del

Estado, llevando a cabo mediaciones y consolidando un trato diferente entre las prestaciones. De este modo, construye la concepción de burocracia plebeya.

El entramado burocrático, también ha sido abordado en relación con la implementación de políticas sociales por parte de organizaciones. Tales son los casos de Gradin (2018) y Massetti (2011) que analizaron las estrategias y particularidades de gestión de referentes de organizaciones sociales que incorporaron rutinas burocráticas. Esta línea de investigación ha sido profundizada por Manzano (2008) y Vommaro (2019) que les ha asignado la categoría de paraestatales a referentes de organizaciones sociales que participan de procesos burocráticos identificando diversos estilos. El autor los identifica como intermediarios indispensables que participan en la acción pública territorial realizando labores administrativas y mediaciones locales. Según el lugar predominante donde llevan a cabo sus tareas los clasifica en los burócratas en casa que operan en locales, los burócratas nómadas que están en dispositivos móviles en diferentes barrios populares y los burócratas puerta a puerta, cubriendo un área geográfica más amplia.

Asimismo, el trabajo se alimenta de literatura que refiere a los encuentros entre el Estado y las organizaciones. Manzano (2008) estudió la cotidianeidad de las prácticas de las organizaciones sociales en la gestión colectiva de programas estatales dando cuenta de la modalidad en la que los referentes percibían programas e integraban el equipo técnico que lo llevaba adelante. En la misma línea, Señorans (2021) se enfocó en analizar los encuentros a partir de la implementación de políticas públicas orientadas al trabajo asociativo y la economía social. Dichas interacciones son caracterizadas como oportunidades para proyectar de manera articulada entre las organizaciones y el Estado (Fernández Álvarez, 2016).

Materializando la agenda en programas sociales

Durante los primeros años del siglo XXI, la reinclusión de población se intentó a través de la generación de empleo revitalizando la industria, fomentando el consumo y promoviendo la autogestión y el cooperativismo desde la economía social. Esta última, fue una estrategia central dentro de la política social para la inclusión social y económica de población desocupada (Logiudice; 2018; Dzembrowski y Maldovan Bonelli, 2010). Para ello, se combinaron estrategias bajo una matriz trabajo céntrica que se esperaba que generará empleo (Grassi, 2012). Además, la estrategia consistió en combinar la regulación de relaciones laborales con la extensión de las transferencias condicionadas y con un giro socio-productivo (Cortés y Kessler, 2013). En esta etapa se desarrollaron políticas sociolaborales no escindidas del contexto económico fomentando una concepción del trabajo céntrica (Grassi, 2012). Asimismo, se fomentó la recuperación de la autonomía y recentralización del Estado para la articulación social a través de la política (De Piero, 2012).

A inicios del año 2016, la concepción de la política social se reconfiguró, al asumir la Alianza Cambiemos promoviendo principios de derecha y modificando el modelo de desarrollo (Vommaro y Gene, 2017). De este modo, se inauguró un nuevo ciclo político y económico que se caracterizó por una reestructuración de la distribución de la riqueza que beneficiaba a una élite económica en detrimento de sectores mayoritarios. Estos últimos, atravesaron pérdida del valor adquisitivo en los salarios y disminución del consumo, en el marco de un endeudamiento externo y de la apertura de la economía que lleva a la desindustrialización (Natanson, 2017). Ese proceso culminó en diciembre de 2019, dejando elevados niveles de pobreza y una porción considerable de personas con problemas de indigencia al borde de la emergencia alimentaria.

En diciembre de 2019 asume Alberto Fernandez dentro del Frente de Todos (FDT) haciendo hincapié en la necesidad de reconstruir los lazos sociales y revertir la desigualdad y la pobreza. El clima de necesidad de reconstrucción se vio detenido tras solo tres meses de gestión con la aparición del COVID-19, poniendo en evidencia la relevancia de profundizar la intervención del Estado y su vinculación con organizaciones sociales territoriales. La crisis sanitaria se asienta así sobre una estructura económica y social desigual (Campana y Ferrari, 2021).

En el recorrido presentado anteriormente se circunscriben los siguientes programas socioproductivos. La normativa que da origen al AT-PRIST fue la resolución 3182/2009 bajo la órbita del MDSN y no en el MTEySS debido a que se dividió a la población objetivo en dos categorías: empleables e inempleables. Los primeros iban a recibir intervención del MTEySS y los segundos quedarían bajo el dominio del MDS en el marco del Plan Familia (Grondona, 2008). En su resolución resaltaba la importancia de promover el trabajo como fuente de integración social en sectores sociales marginales y vulnerables. Su principal objetivo era la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores (R 8132/2009). Del objetivo se desprendió la necesidad de generar inclusión social, la cual traía aparejada desarrollo económico. En este sentido, no trataban a las políticas sociales escindidas de lo económico y las consideraba un mecanismo central de redistribución del ingreso, propiciando de esta forma el empleo como instrumento de integración social, es decir, una visión trabajo céntrica (Grassi, 2012; Grassi y Danani, 2009).

La selección del AT - PRIST como un antes y un después en los programas socioproductivos, se fundamenta en que su creación produce un giro en el campo de la política social. En esta línea, Natalucci y Paschkes Ronis (2011) explican que el AT – PRIST produce una innovación en materia de política social en la Argentina. Los autores enuncian

que a partir de la asunción de Néstor Kirchner hubo un punto de inflexión en el tipo de política social, producto de un proceso de aprendizaje en torno a las políticas sociales anteriores y a su retroalimentación con organizaciones sociales. Paralelamente, Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) explican que el programa implica un cambio de tendencia al procurar generar oportunidades socio-ocupacionales ligadas a esquemas de economía social. Asimismo, Guimenez y Hopp (2011) parten de la idea de considerar al AT- PRIST como una nueva política social que en la implementación centra la temática del trabajo.

En el 2016, con el cambio de gobierno se modificó el programa con la Resolución N° 592 aprobando nuevos lineamientos generales del programa. El objetivo fundamental era brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socio productiva y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral (Resolución 96/2018). Uno de los cambios fue la posibilidad de que el titular eligiera si deseaba continuar formando parte de una cooperativa o permanecer de manera individual en el programa y ampliando la oferta de capacitaciones. Paralelamente, se incorporaron además de los municipios, a organizaciones de la sociedad civil (OSC) como nuevos entes ejecutores, tales como organizaciones enmarcadas en movimientos sociales y asociaciones civiles (Res. 592/16 y Res. 2055/16). En el período 2016-2018, a diferencia del anterior, para la selección de los entes ejecutores no se estableció un documento con criterios de elegibilidad, sino que se llevaron a cabo convenios entre el MDSN y organizaciones. Dicho convenio les daba la potestad de administrar recursos económicos para herramientas, materiales y capacitaciones, así como también de organizar a los grupos de cooperativistas y dirigir la ejecución de los trabajos.

En febrero del 2018 mediante la Resolución 96, se reconfiguró el AT - PRIST en el Hacemos Futuro. Dicha transformación ocurrió en un contexto político favorable para el oficialismo en función de los resultados de las elecciones legislativas de medio término, celebradas en octubre de 2017. Sin embargo, en la calle se revitalizaron las movilizaciones y para encauzar el conflicto social, se llevaron a cabo diversas medidas que estuvieron vinculadas a los reclamos de las organizaciones sociales (Gradin y Soto Pimentel, 2019).

El propósito del Hacemos Futuro era empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente. Específicamente, su objetivo era empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social (Resolución 96/2018).

En la normativa, se lo define como un programa de transferencia condicionada de ingresos que comprende la percepción de un subsidio para formación, terminalidad

educativa y cuidados de la salud. Además, destacaba que los titulares percibían un subsidio personal para formación, con el fin de atender el estado de vulnerabilidad social (Resolución N° 151/2018). El mismo se transformó en el programa nacional de inclusión socio-productiva y desarrollo local “Potenciar Trabajo”.

El Potenciar Trabajo fue creado bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social Nacional y su reconfiguración en el Programa “Volver al Trabajo” y Programa de Acompañamiento Social en el Ministerio de Capital Humano de Nación. Concretamente, el Potenciar Trabajo tenía como objetivo general contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas (Resolución del MDS 121/2020). Para ello, se preveía la participación de las y los titulares del programa en al menos una de las tres alternativas: a) proyectos socio-productivos; b) terminalidad educativa; c) proyectos sociolaborales o socio-comunitarios.

El mismo se diluyó en dos programas que absorbieron a sus titulares. Por un lado, el Programa Volver al Trabajo (PVT) bajo el ámbito de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano. Su objetivo es desarrollar y consolidar competencias sociolaborales para sus titulares a través de actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos que les permita mejorar sus oportunidades de inserción laboral. Por otro lado, el Programa de Acompañamiento Social (PAC) en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano. Su objetivo es promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social.

De este modo, a partir de un proceso vinculado a cambios en la forma de mirar y problematizar la cuestión social, ligado a paradigmas ideológicos y políticos, la forma de intervención del Estado promovió transformaciones en los programas sociales. Concretamente, el Potenciar Trabajo tenía como objetivo general contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas (Resolución del MDS 121/2020).

Para ello, se preveía la participación de las y los titulares del programa en al menos una de las tres alternativas: a) proyectos socio-productivos; b) terminalidad educativa; c) proyectos sociolaborales o socio-comunitarios. El mismo se diluyó en dos programas que absorbieron a sus titulares. Por un lado, el Programa Volver al Trabajo (PVT) bajo el ámbito de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social del Ministerio de Capital Humano. Su objetivo es desarrollar y consolidar competencias sociolaborales para sus titulares (denominados “beneficiarios” en la normativa) a través de actividades de formación laboral, prácticas formativas en ambientes de trabajo y asistencia al desarrollo de emprendimientos productivos individuales o asociativos que les permita mejorar sus oportunidades de

inserción laboral. Por otro lado, el Programa de Acompañamiento Social (PAC) en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Capital Humano. Su objetivo es promover la inclusión social y la mejora de las condiciones de vida de los hogares con mayor grado de exclusión y vulnerabilidad social.

Si bien en la normativa se mencionan las prestaciones, no termina de quedar claro cómo se llevará a cabo la contraprestación del titular dado la falta de soportes institucionales territoriales. La misma tiene un alto componente educativo en el PVT y controles de escolaridad y de salud para el PAC. Si quedan claras las incompatibilidades y las causales de egreso.

En definitiva, la disputa por el sentido de la política social en este caso impregna a los programas sociales un vaciamiento de contenido constructivo brindando un carácter de estigmatización. Básicamente, se produce una transferencia de ingreso condicionada a una contraprestación que no termina de quedar clara. En términos burocráticos, esta transformación de los programas sociales se da en el marco de un proceso de cambios institucionales.

Materializando la burocracia social entre secretaría y ministerio

En 1994 durante la presidencia de Carlos Menem, se creó la Secretaría de Desarrollo Social. la misma se transformó de Secretaría a Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (Paura y Zibecchi, 2017) a través del Decreto N° 355/02. Su objetivo era asistir al Presidente de la Nación y al Jefe de Gabinete de Ministros en la promoción y asistencia social (Art. 3° de Ley de Ministerios. Decreto 141/2003. Modificación). El mismo, se lo considera como un área de gobierno primordial para llevar a cabo la intervención en materia social (Illari, 2006).

Desde el año 2003 hasta al 2015, el MDSN traza dentro de los ejes de la política social fortalecer la territorialidad de la misma canalizando la participación de los actores locales y fomentando la economía social con una visión de trabajo céntrica. Incluso, Perelmiter (2012) explica cómo el estilo de trabajo de la entonces ministra Alicia Kirchner, se construye bajo la mirada de una ministra embarrada haciendo alusión a su presencia en territorios vulnerables . En este sentido, la gestión planteó la necesidad de un ministerio que trabaje directamente en el territorio saliendo de los escritorios (Perelmiter, 2012) a favor de una política que genere inclusión y participación (De Piero, 2015). Las estrategias impulsadas por el MDSN tuvieron principios de la economía social y solidaria y una visión trabajo céntrica, así como también de territorialización. Ambas orientaciones se vieron reflejadas en el PRIST - AT, tanto por la impronta territorial que configura y reconfigura el programa, así como también la direccionalidad de este en términos de economía social y solidaria al formar cooperativas de trabajo. La presencia física en el territorio del MDSN toma

corporalidad a través de los agentes territoriales que ocasionalmente visitaban los espacios físicos de los entes ejecutores.

A partir de 2015, cambia la orientación de la política social con la gestión de Carolina Stanley evidenciando su cercanía con el universo de las organizaciones de la sociedad civil. En este período la gestión genera articulación con el universo heterogéneo de las organizaciones, así como también abarca un vaciamiento en el soporte institucional de programas y promueve una concepción de transferencia de ingreso con ideas de la meritocracia inspiradas en el fortalecimiento de las capacidades y el fomento de formación y terminalidad educativa. Las mismas se terminan de materializar en la reconfiguración del AT- PRIST en el Hacemos Futuro. En el 2018, se produce la fusión del MDSN con el Ministerio de Salud en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MDSyDS) y la incorporación bajo su dependencia a la ANSES.

Luego, en el 2020 se reconvierte en Ministerio de Desarrollo Social y asume Daniel Arroyo transformando el Hacemos Futuro en el Potenciar Trabajo lo cual provocó modificaciones en el organigrama y fomentó una concepción de política social orientada a la reconstrucción con fomento del desarrollo local. Específicamente, se genera una división del trabajo al interior del MDS (Resolución 121/20), donde la Secretaría de Economía Social se convirtió en la autoridad de aplicación que articuló con Unidades de Gestión que sean organizaciones no gubernamentales, mientras que la Unidad de Gabinete de Asesores fue la autoridad de aplicación cuando las Unidades de Gestión eran Organismos Gubernamentales. En carácter de autoridad de aplicación tenían la tarea de evaluar y aprobar los planes de actividades de las unidades de gestión. Finalmente, con la llegada de Juan Zabaleta como ministro desde agosto de 2021, la Secretaría de Economía Social comienza a hacerse cargo de las vinculaciones tanto con municipios como con organizaciones, así como también promueve una mayor articulación entre el programa y el empleo formal.

Luego, con la asunción de la Libertad Avanza, se crea el Ministerio de Capital Humano compuesto por las siguientes secretarías: Secretaría de Educación, Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Cultura y Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. De este modo, se produce la desjerarquización del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Al inicio de la gestión anterior, se generaba una división del trabajo al interior del ExMDSN, donde la Secretaría de Economía Social era la autoridad de aplicación que articulaba con Unidades de Gestión que fueran organizaciones no gubernamentales, mientras que la Unidad de Gabinete de Asesores lo hacía con las Unidades de Gestión Gubernamentales. Básicamente, tenían la tarea de evaluar y aprobar los planes de actividades de las unidades de gestión. Luego, todos los convenios pasaron a articularse solamente con la

secretaría. Hoy en día, esta función queda sin efecto dado que se eliminaron a los actores territoriales en la implementación con el objetivo de generar una relación directa entre el Estado y los titulares sin mediadores.

No obstante, sí existen agentes territoriales que caracterizamos como “burócratas callejeros” que tratan de articular y generar lazos con rangos medios del Ministerio para concretar proyectos socioproductivos que garanticen una continuidad de los espacios laborales. Sin embargo, se dificulta con la alternancia de los funcionarios de rangos superiores y medios, la falta de firma y el desconocimiento de los nuevos circuitos. Paralelamente, la inestabilidad laboral de los agentes territoriales del Ministerio que buscan “sostener” los contratos de los y las compañeras frente a la ola de despidos del mes de marzo y la de junio de este año. La nueva modalidad es la contratación cada tres meses, profundizando la inestabilidad y la debilidad institucional en el territorio.

Paralelamente, a nivel estructural el PVT queda bajo el ámbito de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, mientras que el PAC está bajo la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. De este modo, se entremezclan las lógicas y los mecanismos de intervención del ExMDSN y el ExMTEySS. En el primero, interviene la Subsecretaría de Innovación en Economía Solidaria y en el segundo la Subsecretaría de Empleo y Formación Laboral.

Conclusión

Las burocracias sociales se caracterizan por vincularse con un tipo particular de cliente que las somete a cierta flexibilidad y adaptabilidad. Sus prácticas se van configurando y reconfigurando, por un lado, a partir de las particularidades de los programas sociales, así como también de los intercambios que se producen en el territorio. De este modo, se genera una vinculación entre los aspectos macro institucionales y las prácticas micro locales donde lo estatal y la lógica territorial se entremezcla.

Asimismo, a través de una mirada diacrónica, la burocracia en el campo de la política social que se destaca históricamente es el MDSN. Desde dicho espacio se han fomentado programas sociales que han buscado la integración sociolaboral de personas que no eran absorbidas por mercado laboral a través de programas de transferencia de ingresos y luego, con perspectivas de economía social o bien desarrollo local.

En lo que refiere a la forma de concebir la política social materializada en programas socioproductivos, en la década del noventa se partió de una mirada asistencial en sintonía con los postulados del Banco Mundial. Después, a principios del siglo se incorporaron principios de economía social tras el fomento de cooperativas de trabajo para luego volver a una lógica de individualismo y finalmente aglutinar visiones.

Con respecto al AT – PRIST comenzó a implementarse a partir del 2009 desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) sustentándose en la experiencia de programas previos para luego atravesar modificaciones, primero con la Alianza Cambiemos y después con el Frente de Todos. No obstante, la población destinataria continuó siendo la misma y cada programa -con nueva denominación, normativa y objetivos propios- se apoyó en su antecesor.

Algunos elementos que hemos identificado en los programas socioproductivos como continuidad matizada son en primer lugar, combinaciones de principios de empleo formal con asistencia focalizada e impronta de economía social, solidaria y popular. En segundo lugar, se han caracterizado por tener un componente territorial que se ha nutrido de las interacciones entre actores tales como organizaciones sociales y municipios. En tercer lugar, las contraprestaciones fluctuaron entre obras de infraestructura, tareas comunitarias, sociales y terminalidad educativa. En cuarto lugar, los programas se convirtieron en un instrumento para apaciguar el conflicto social. Por último, se observa un proceso de aprendizaje en torno a las políticas sociales anteriores y a su retroalimentación con organizaciones sociales. En términos de rupturas, la idea de empleo transitorio se desdibujó en programas socioproductivos.

En efecto, si bien los programas socioproductivos han surgido como soluciones transitorias se reconvirtieron en respuestas esenciales para contribuir a la vida cotidiana de población excluida del mercado laboral formal frente a crisis socioeconómicas y políticas recurrentes. Podemos concluir que la esencia de cada programa en democracia, a pesar de sus particularidades y concepciones, ha sido garantizar la inclusión social y el trabajo a través de un ingreso monetario vinculado a una contraprestación.

Los programas socioproductivos han surgido como soluciones transitorias que se reconvirtieron en respuestas esenciales para contribuir en la vida cotidiana de población excluida del mercado laboral formal frente a crisis socioeconómicas. En un contexto de aumento de desempleo y de desmantelamiento de soportes, surge el interrogante sobre los daños que puede causar esto en la integración social de las personas en situaciones de vulnerabilidad laboral. Frente a una calesita que gira cada vez más rápido, cómo pueden volver a subirse las personas, sino no es a través de la centralidad estatal. Por el momento, intentando fortalecer la organización colectiva y superando el asistencialismo bajo la premisa de que nadie se salva solo.

Como mostramos en este trabajo, el desmantelamiento de los programas sociales, generando tensiones entre los lineamientos y la territorialidad, se vislumbra en la división del “Potenciar Trabajo” en dos programas: “Volver al Trabajo” y “Acompañamiento Social”. Si bien ambos pertenecen al Ministerio de Capital Humano, uno queda bajo la órbita de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y otro en el universo de la Secretaría Nacional de Niñez,

Adolescencia y Familia. En ambos las contraprestaciones son diferenciadas, aunque tienen el común denominador de la desfinanciación de soportes y la fijación del monto de ingreso a percibir por el titular. Paralelamente, nos encontramos con titulares con ingresos desvalorizados, organizaciones sociales reprimidas, funcionarios ministeriales con contratos renovables y municipios desfinanciados.

A pesar de este escenario negativo, donde se observa desmantelamiento de soportes desde los lineamientos institucionales, en las prácticas microterritoriales se construyen los espacios de resistencia. En este caso, ya no con el recurso económico, sino con los simbólicos conformados por la creatividad, la experiencia, los lazos solidarios, tanto el cuerpo como la mente y sobre todo con cierta esperanza más allá del fantasma de la incertidumbre que recorre la cotidianeidad.

Bibliografía

- Altschuler, B. (2013). Territorio y desarrollo: aportes de la geografía y otras disciplinas para repensarlos. *Revista Theomai*, núm. 27, pp. 64-79.
- Alvarez Newman, D. (2023) «Programas socioproductivos y reconfiguraciones en los modos de inclusión en el trabajo de los sectores vulnerables (2009-2021)». *Revista Latinoamericana De Antropología Del Trabajo*, n°7(16): 2-28.
- Arcidiácono, P. (2017). La masividad de las transferencias de ingresos y los márgenes de la burocracia para recrear la política pública. Una mirada sobre la asignación universal por hijo en Argentina. *Política. Revista de Ciencia Política*, 55(1), pp. 135-154.
- Arcidiácono, P (2012). *La política del “mientras tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G.(2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (de 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Editorial Prometeo Universidad Nacional de General Sarmiento.
- D'Amico, V. (2018). Las transformaciones en las prácticas de los sectores populares organizados a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (3).
- De Piero, S. (2005). *Organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Delamata, G. (2004). *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*. Bs As, Libros del Rojas.
- Dubois, Vincent (2012): *The Bureaucrat and the Poor: Encounters in French Welfare Offices*, Ashgate.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Ferguson, James (2007): “Power Topographies”, in Nugent, D. and Vincent, J (Eds): *A companion to the Anthropology of Politics*, Oxford: Blackwell Publishing.
- Fernández Álvarez, M.I. (2016). La potencialidad de las situaciones trucas para el estudio de la política colectiva. En: Fernández Álvarez (ed.). *Hacer juntos(as). Contornos, relieves y dinámicas de las prácticas políticas colectivas en sectores subalternos*. Bs As: Biblos. Pp 223-244.
- Ferrari Mango, C. (2019). Actores, territorio y burocracia en los programas sociales. De la solidaridad a la competencia. En *Revista Mestiza*. Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche. ISSN 2525-0930 Disponible en:
<https://revistamestiza.unaj.edu.ar/de-la-solidaridad-a-la-competencia/>
- Ferrari Mango, C. (2020). Del “desmantelamiento” a la “reconstrucción” desde la política social: el Potenciar Trabajo. En *Revista Movimiento*. pp 97-1012. Buenos Aires: Arkho Ediciones ISSN: 2618-2416. Disponible en:
<http://www.revistamovimiento.com/politicas/del-desmantelamiento-a-la-reconstruccion-desde-la-politica-social-el-potenciar-trabajo/>

Ferrari Mango, C. (2023). Burocracias ampliadas de la política social Una mirada desde lo nacional, subnacional y paraestatal del Argentina Trabaja al Potenciar Trabajo (181-186). En Inda, G. (compiladora) (2023) *El Estado y sus burocracias*, Buenos Aires.

Ferrari Mango, C. y Bardaui, A. (2023). *El “Potenciar Trabajo”. Miradas relacionales entre concepciones y números para comprender su constitución*. Informe No 42 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires. Disponible en:
<https://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/archivos/12779>.

Forni, P., Castronuovo, L., y Nardone, M. (2013). Ni piqueteros ni punteros. Procesos de organización comunitaria durante el Kirchnerismo. El caso de la urbanización de Villa Palito, La Matanza. *Revista POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*, 18(2), 187-214

Gradin, A. (2018). *Estado, territorio y participación política*. Buenos Aires: Editorial Teseo.

Gradin, A., Soto Pimentel, V. y Reiri, R. (2024). *La conflictividad social a 100 días del inicio del gobierno de Javier Milei*. Informe No 44 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural, FLACSO: Buenos Aires. Disponible en:
<https://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/archivos/13076>

Grassi, E. (2012). “Política socio laboral en la Argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades”. En: *Revista de Ciencias Sociales*, N°135-136, No. Especial, pp. 185-198.

Hintze, S. (2014). Las políticas públicas para la economía social y solidaria: cuestiones en debate. *Revista del Plan Fénix*, Año 5, n° 37.

Hudson, J. (2017). Gobiernos progresistas y autogestión en la Argentina 2003-2015: cooperativas no-estatales, sintéticas y anfibias. *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, 21(34), pp. 91-122.

Lipsky, M. (1980). La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero. En Shafritz J. y Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica, pp. 780-794.

Manzano, V. (2008). Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza -Gran Buenos Aires-. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 28(1), 77-92.

Massetti, A. (2011). Las tres transformaciones de la política pública asistencial y su relación con las organizaciones sociopolíticas (2003-2009)”. En: *Entramados y Perspectivas*, Vol.1, N °1, Enero - Junio 2011, pp. 9-36.

Maynard-Moody y Musheno (2003)

Observatorio de Coyuntura Económica y Políticas Públicas (OCEPP) (2024). *Del “Potenciar Trabajo” al “Volver al Trabajo” y “Acompañamiento Social”: ¿qué cambió?*. Disponible acá:
<https://www.ocepp.com/post/del-potenciar-trabajo-al-volver-al-trabajo-y-acompa%C3%B1amiento-social-qu%C3%A9-cambi%C3%B3>

Oszlak, Oscar (2006). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI, 2006, pp. 1 – 30.

Perelmiter, L. (2017). Hacia una micropolítica del Estado central: el papel de las burocracias operativas en el análisis de la política social. En: P. Arcidiácono, y C. Zibecchi (Comp.) *La trama de las políticas sociales: Estado, saberes y territorio*. Buenos Aires: Editorial Biblos. pp. 141-169.

Perelmiter, L. (2016). *Burocracia plebeya. La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM.

Rofman, A. (2010). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioeconómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón*. Polvorines: UNGS.

Señorans, D. (2021). Las políticas del “otro lado del mostrador”: Los encuentros entre las organizaciones de trabajadores de la economía popular y la burocracia estatal en clave etnográfica. *Trabajo y sociedad: Indagaciones sobre el empleo, la cultura y las prácticas políticas en sociedades segmentadas*, (37), 333-354.

Soldano, D. (2010). Territorio, asistencia y subjetividad en el Gran Buenos Aires (1990-2004). En Kessler, G. Svampa, M. y González Bombal, I., *Reconfiguraciones del mundo popular. El conurbano en la post-convertibilidad*. Bs As: Prometeo UNGS.

Vommaro, G. A. (2019). *Une bureaucratie para-étatique mouvante: La production locale du Welfare des précaires en Argentine à l'ère du capitalisme postindustriel*.

La institucionalización de la transparencia presupuestaria en un contexto adverso: evidencia del diseño de la política en Perú (2001-2021)¹

Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Instituto de Gobierno y Asuntos Públicos, Universidad Austral de Chile

Laboratorio de Políticas Comparadas, FLACSO Ecuador

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La transparencia presupuestaria ha sido promovida desde finales del siglo XX como una característica esencial de la gobernanza democrática, con efectos positivos sobre el control de la corrupción, la sostenibilidad fiscal y la efectividad y eficiencia del gasto público. Frente a estas grandes expectativas, los avances en términos de disponibilidad pública de la información presupuestaria han resultado habitualmente insuficientes, susceptibles de ser manipulados, restringidos o revertidos. Como otras reformas de la gobernanza, la transparencia ha sufrido de la paradoja de ser mejor implementada y más efectiva en contextos institucionales de antemano más robustos, enfrentando mayores obstáculos en los escenarios donde más necesidad existe de sus efectos positivos.

En este contexto, esta ponencia indaga en por qué las políticas de transparencia presupuestaria mejoran el funcionamiento de los regímenes de control democrático. Los estudios tienden a responder a esta pregunta mediante la identificación de condiciones contextuales cuya presencia favorece esta asociación causal. En esta ponencia, argumento que la institucionalización de la transparencia es por sí misma una fuerza causal suficiente para fortalecer los controles democráticos.

Mediante un diseño de estudio de caso y el análisis de rastreo de proceso causal, evidencio que la adopción en la agenda de políticas de la transparencia presupuestaria como objetivo detona un mecanismo causal que combina actividades de formulación, coordinación e implementación que, conjuntamente, son suficientes para provocar una mejora en la efectividad de los controles democráticos. Estas actividades institucionalizan la transparencia en los instrumentos de la política presupuestaria, el sistema de gestión financiera pública y el régimen de gobernanza presupuestaria. El caso peruano permite probar que, mediante un diseño deliberado y consistente, la transparencia presupuestaria puede ser aprovechada por países institucionalmente débiles como mecanismo para fortalecer sus instituciones democráticas.

Palabras clave

Transparencia presupuestaria, control democrático, diseño de políticas públicas, institucionalización, Perú

¹ El autor agradece el financiamiento provisto por ANID, Programa Fondecyt Postdoctorado 2024, Proyecto “La Institucionalización de la Transparencia Presupuestaria en América Latina” (3240180).

La participación de la comunidad en el ordenamiento territorial: importancia e insumos

Jessica Dixiana Álvarez López

Universidad de Costa Rica

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El Plan Regulador (PR) como instrumento normativo costarricense tiene incidencia no solo física-estructural, sino que también impacta a nivel económico, cultural, ambiental y social. En el ordenamiento territorial el criterio técnico debe ir acompañado de un proceso participativo y de integración, en donde las personas que habitan un lugar sean agentes activos en la toma de decisiones con respecto a su territorio. Es así como los procesos participativos son entendidas como acciones o actividades en las que los diversos actores sociales se involucran de manera activa en un proceso; por ello la presente ponencia tiene como objetivo destacar la importancia que tiene la participación comunitaria en la elaboración de planes reguladores en Costa Rica, destacando aquellos insumos que incentivan el involucramiento de esta; todo esto con base en una revisión bibliográfica sobre el tema y el análisis de los casos prácticos que ha tenido ProDUS-UCR en los PR de algunos cantones. Para el presente caso, la participación consideró las necesidades y aspiraciones de la población, es decir, hubo un empoderamiento y gobernanza respecto a las decisiones que se toman. Así mismo, se crearon espacios de diálogo que conlleva a una toma de decisiones informadas y adaptadas a lo que efectivamente puede hacer un PR, permitiendo que las personas estén más al tanto de la importancia de la sostenibilidad ambiental, social, urbana y económica de su entorno. Por último, el involucrar a la población permitió que los procesos fueran más equitativos e inclusivos. En cuanto los insumos propuestos, permitieron una inclusión efectiva y un fortalecimiento de mecanismos de consulta, garantizando con ello un ordenamiento territorial justo y sostenible.

Palabras clave

Participación, planes reguladores, comunidad

La Visibilidad Presupuestaria como Herramienta para el Análisis de Políticas Públicas: El Caso de la Política Previsional Argentina (2003-2015)

Joaquín Diego Alperovich

FLACSO Argentina / Universidad de Buenos Aires

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El objetivo central de la investigación se centró en medir el grado de visibilidad presupuestaria de las políticas previsionales del período 2003 – 2015 en Argentina, y determinar en qué medida dicha información, en cada etapa del ciclo presupuestario, puede aportar elementos para el análisis de política pública. La pregunta principal gira en torno al ¿Cuál es el valor de la visibilidad presupuestaria para el análisis de las políticas públicas?

Para abordar el análisis se construyó un indicador de visibilidad presupuestaria (IV) que permitiera analizar en la documentación de cada etapa del ciclo presupuestario el alcance de la información sobre la política previsional y su vínculo con el estudio del ciclo de política pública.

La investigación conforma un análisis de caso único, la política previsional 2003-2015, y combina un estudio exploratorio y un análisis descriptivo, donde la política previsional resulta un vehículo para estudiar el vínculo entre el ciclo de políticas públicas y el ciclo presupuestario.

Entre las principales conclusiones, se observa que, dentro del ciclo presupuestario, la evaluación presenta la información más completa para el conjunto de políticas previsionales, con excepción de la política de ampliación de la cobertura, que resulta más visible en el proceso de formulación del presupuesto. No obstante, para el conjunto de la política previsional, relevante en términos de su asignación presupuestaria, se obtienen valores bajos en su indicador de visibilidad.

Por último, cabe aclarar que la presente ponencia es una síntesis de la Tesis presentada por el autor en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la UdeSA.

Palabras clave

Ciclo presupuestario, visibilidad presupuestaria, política pública, política previsional

Las perspectivas de género y de discapacidad y su transversalización en los componentes del sistema de control gubernamental argentino (2008-2023)

María Gabriela Molina

UNLa

Resumen

La reforma de 1994 incorporó a la Constitución argentina la normativa internacional de derechos humanos, haciendo exigibles sus contenidos y pautas en todas las decisiones de política pública, para todos los órganos del Estado. Ello obliga a evaluar la adecuación de normativas, programas, procedimientos y prácticas institucionales.

La investigación que se presenta considera que los organismos de control público podrían ser actores relevantes para esa transversalización por su capilaridad en todos los órganos del Estado. Busca conocer los cambios generados en su organización y prácticas -internas y externas- tras la adhesión nacional a convenciones y tratados sobre género y discapacidad, así como identificar desafíos pendientes a nivel nacional y subnacional.

La metodología es mixta, cualitativa con componentes cuantitativos. Examina distintas dimensiones: estructura organizacional, regulaciones, capacidades y prácticas internas, sensibilidad a las normas internacionales en la realización de auditorías, análisis de los resultados sociales y participación de actores. El corpus incluye documentos internacionales, normativas, manuales, instructivos e informes del sistema de control argentino referidos a género y discapacidad (2008-2023), además de una encuesta a órganos de control local y entrevistas a referentes institucionales del nivel nacional.

Los resultados muestran diferencias en los ritmos de formulación normativa e incorporación en las organizaciones de control gubernamental entre ambas perspectivas, con incipiente impulso de equidad de género en auditorías. Los órganos de control cumplen requisitos formales en estructura y pautas de funcionamiento, pero evidencian apenas un nivel de sensibilización respecto de las perspectivas de género y discapacidad, sin apropiación en las tareas cotidianas (formalismo). Se verifica que esas perspectivas se consideran en las auditorías sectoriales, pero no se transversalizan (fragmentación reproductora), no obstante, hay algunas inquietudes a nivel subnacional.

A partir de ello, se definen los componentes básicos necesarios para integrar ambas perspectivas en los instrumentos de control gubernamental.

Palabras clave

Administración pública, control, género, discapacidad

Introducción

Desde que las normas internacionales de derechos humanos han adquirido rango constitucional en la Argentina, conforman parámetros exigibles para la acción de todos los organismos estatales. La transversalización de esos tratados y convenciones implica también incorporar su observancia en los organismos y prácticas de control. Su rol fiscalizador les confiere una capacidad significativa para interpelar a los órganos de gobierno e incluir en ello al cumplimiento de dichas normas en los procesos de gestión y resultados de los programas, constituyendo un criterio de equidad en la rendición de cuentas que está asociado a la calidad institucional democrática.

En este marco, el sistema de control gubernamental, que debe asegurar el cumplimiento de principios formales de regularidad financiera, legalidad, economicidad y rendición contable (Ley 24.156, Art. 3), sería pertinente que también considere esos mandatos internacionales en los aspectos sustantivos, operativos y de gestión vinculados con la eficiencia, eficacia y efectividad en la aplicación y uso de los recursos públicos en cada uno de los eslabones de la cadena de valor público en que se inscriben los programas, proyectos y operaciones de los organismos auditados.

Este trabajo presenta los resultados de una investigación sobre la incorporación de las perspectivas de género (PG) y discapacidad (PD) en el sistema de control gubernamental argentino entre 2008 y 2023. El análisis se centró en la Sindicatura General de la Nación (SIGEN), la Auditoría General de la Nación (AGN) y organismos subnacionales, considerando tanto los cambios internos como las prácticas de auditoría. Se identifican los avances logrados y desafíos pendientes.

La metodología fue mixta, con predominio cualitativo: análisis documental de normas y manuales, revisión de auditorías no financieras, entrevistas a referentes institucionales y gremiales; y una encuesta a órganos subnacionales (tribunales de cuentas y auditorías provinciales y locales). El corpus incluyó además documentos de organismos internacionales (INTOSAI, OLACEF, OIT, ONU, CEPAL, entre otros). El estudio examinó dos ejes:

- Aspectos internos: referidos a la situación de los propios órganos de control (estructura, normas y prácticas internas, conocimientos, capacidades e instrumentos).
- Aspectos externos: referidos a los procesos y productos de auditoría de los organismos y programas (sensibilidad normativa, terminología, información diferenciada, verificación de accesibilidad, acciones afirmativas, ajustes razonables, resultados en brechas de desigualdad, participación de organizaciones representativas y órganos rectores).

Las hipótesis iniciales planteaban escasa incidencia de las perspectivas transversales en el sistema de control, aunque con la posibilidad de identificar algunas buenas prácticas en el nivel subnacional. Los hallazgos confirmaron en gran medida estas hipótesis: si bien se

registran avances en términos de sensibilidad, cambios normativos y desarrollos instrumentales, persiste una brecha significativa entre el cumplimiento formal y la transversalización sustantiva en las prácticas de auditoría. En los niveles subnacionales reconocen la importancia de la función del control para difundir e instalar las perspectivas, pero son exiguas las experiencias.

La ponencia se organiza en tres partes: marco conceptual y normativo, principales hallazgos y resultados de la investigación, y una propuesta orientada a incorporar la PG y la PD en los instrumentos de auditoría sustantiva y de gestión.

1. Marco Conceptual: enfoque de derechos, transversalidad de las perspectivas de género y discapacidad, control gubernamental

El **enfoque de derechos** constituye un marco de principios, normas y estándares que orienta a los Estados en el cumplimiento efectivo de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y los más recientes vinculados con ámbitos comunitarios, solidarios, ambientales, comunicacionales, tecnológicos y digitales (Abramovich y Courtis, 2016; Pautassi, 2010). Sus principios fundamentales —universalidad, interdependencia, indivisibilidad, exigibilidad y progresividad— redefinen la esfera pública al trasladar asuntos privados al plano político y social, responsabilizando al Estado en su gestión y rendición de cuentas (Abramovich, 2006). El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y cumplir los derechos reconocidos, adoptando medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales para garantizar su efectividad. La dimensión positiva del enfoque incluye acciones afirmativas, medidas progresivas destinadas a eliminar barreras, compensar desventajas y reconocer diferentes puntos de partida. Aplicado al ciclo de políticas públicas, este enfoque establece parámetros para diagnóstico, diseño, implementación, evaluación y control. Brinda una perspectiva para abordar los problemas concretos y establece principios que ordenan la intervención estatal. Esto implica que los Estados deben rendir cuentas por sus acciones y omisiones al respecto

Dentro de este marco, se destacan dos perspectivas fundamentales:

- **Perspectiva de Género (PG):** se refiere al análisis crítico de las condiciones, roles y posiciones socialmente construidos y asignados a través del sistema de género-sexo o patriarcado (Puleo, 1996). Cuestiona la desigualdad estructural y la subordinación de mujeres y personas LGBTIQ+, incluyendo sesgos e invisibilizaciones de las burocracias (Ferguson, 1984). Es una herramienta analítica y metodológica para abordar las diferentes necesidades y preocupaciones de personas en situación de desigualdad por identidad de género u opción sexual. La PG no es un componente aislado de una política, sino un aspecto transversal a todo el ciclo de vida de los programas y a los modos de organización del Estado, que debe evitar la reproducción de desigualdades y discriminaciones y potenciar

acciones afirmativas tendientes a eliminar las brechas. La interseccionalidad es crucial en la perspectiva, ya las intervenciones no son neutrales ante las múltiples desigualdades (ej., promover igualdad de género sin considerar la etnia, condición socioeconómica o discapacidad, entre otras, pueden reproducirse discriminaciones).

- **Perspectiva de Discapacidad (PD):** impulsada por la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD), entiende la discapacidad como una categoría relacional, derivada de barreras sociales que limitan la participación en igualdad de condiciones para todas las personas (Palacios y Bariffi, 2007; Méndez, 2016), no como un problema individual. Se contrapone al modelo médico o de rehabilitación, centrado en normalizar al individuo, y pone énfasis en eliminar barreras físicas, comunicacionales y actitudinales, promoviendo autonomía relativa y titularidad de derechos. La transversalización de esta perspectiva exige su integración en todas las fases del ciclo de las políticas públicas, asegurando diseños universales, ajustes razonables y participación de las personas con discapacidad (PCD) y sus organizaciones (Palacios, 2008; Mattalini y Molina, 2019).

La **transversalidad** supone integrar estas perspectivas en todas las políticas y organismos del Estado. Tanto la CEDAW, como los Principios de Yogyakarta y la CDPD, exigen que género y discapacidad no sean responsabilidad exclusiva de áreas específicas, sino dimensiones a considerar en toda la gestión pública para reducir brechas y eliminar discriminaciones. Esto implica reconocer que los mandatos de la CDPD, del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), los principios de Yogyakarta y las acciones para reducir desigualdades y eliminar discriminaciones por motivos de género no son competencia exclusiva de un área específica, sino que deben ser considerados en todas las dimensiones de la vida institucionales y en los distintos eslabones de la cadena de valor público. La meta es garantizar acceso equitativo a recursos, asegurar que las personas puedan beneficiarse por igual de los bienes y servicios públicos, planificar considerando puntos de partida desiguales, visibilizar y eliminar barreras, evaluar resultados y asegurar la participación de organizaciones representativas de los grupos específicos, evitando que los programas reproduzcan desigualdades. Las políticas no son neutrales, sus modos de priorizar, comunicar, implementar y evaluar reflejan una idea normativa de las personas que puede reforzar o mitigar discriminaciones.

En relación con el **control gubernamental**, es importante destacar que también está inserto en debates teóricos y metodológicos inherentes a las dinámicas del devenir histórico y los contextos en los que opera. El reconocimiento de las exigencias de la ciudadanía a los Estados en materia de transparencia y rendición de cuentas, tanto como de gobernanza, fortalecimiento de la democracia y ética pública, incide en las dimensiones de análisis y los desafíos que se plantean a sus principios rectores, basados en la objetividad, probidad e

independencia, diseñados para proporcionar una seguridad razonable sobre el logro de los objetivos institucionales clasificados en: la efectividad y eficiencia de los programas y las operaciones, la confiabilidad de la información financiera y el cumplimiento con las leyes, reglamentos, normas y políticas. (Modelo COSO, 1992).

Desde las reformas del Estado de finales del siglo XX, en el ámbito de la administración financiera se formula cierto agotamiento de los controles clásicos y se plantea la necesidad de enfatizar en la actuación eficaz en materia de auditoría pública (Groisman y Lerner, 2000; en Moreno, 2016): “el control de resultados, en lugar del control centrado únicamente en la observancia de procedimientos y normas administrativas, es una condición esencial de la Nueva Gestión Pública” (pág.19). Este enfoque reconoce que las auditorías no solo verifican el cumplimiento formal desde una lógica meramente burocrática procedimental (Moreno, 2016), sino que enfatiza en los objetivos y fines que las instituciones deben alcanzar, para los cuales los procedimientos son solo medios (Villoria, 2011, en Moreno, 2016).

Los organismos públicos generan valor, los recursos y operaciones que generan los productos que el Estado ofrece se orientan a la generación de resultados sociales para la satisfacción de necesidades (Hintze, 2005; Sotelo Maciel, 2010; Hernández, 2019), la efectivización de derechos ciudadanos y la promoción de impactos que favorezcan el desarrollo. Refiriéndose a las auditorías clásicas, Stella Maris Moreno afirma: “es menester plantear aquí la necesidad de traspasar esas limitaciones, y abordar estrategias de control proactivo que acompañen a la gestión para su mejora” (2016, pág. 33), y contribuir a la reducción de desigualdades.

2. Marco normativo argentino: un compromiso progresivo con desafíos dispares

Argentina ha asumido un **compromiso legislativo progresivo** con los derechos humanos, incorporando tratados y convenciones internacionales con rango constitucional desde la reforma de 1994. Este marco ha promovido la creación de normas locales que buscan efectivizar el reconocimiento y acceso a derechos desde un enfoque integral y diverso, aunque con ritmos y profundidades diferenciadas según la perspectiva abordada.

2.1. Perspectiva de Género (PG): en materia de género, la Argentina ha ratificado instrumentos clave como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Ley N° 23.179 (1985) y la Convención de Belém do Pará, Ley N° 24.632 (1996). La Ley N° 26.485 (2009) de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres constituyó un hito a nivel nacional. Posteriormente, la Ley N° 27.499 (Ley Micaela, 2019) instituyó la capacitación obligatoria en género y violencia de género para todas las personas que trabajan en los tres poderes del Estado.

La legislación sobre identidad de género incluye la Ley N° 26.743 (2012), que reconoce la autopercepción y permite modificar el nombre y sexo registral, y la Ley N° 27.636 (2021), que establece un cupo laboral no inferior al 1% para personas travestis, transexuales y transgénero en el Estado nacional. La implementación de estas normativas ha sido acompañada por la creación de instituciones como el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad (2019) y el Gabinete Nacional para la Transversalización de las Políticas de Género (2020), aunque ambos fueron derogados por los funcionarios gobierno que sumieron en diciembre de 2023.

2.2. Perspectiva de Discapacidad (PD): en materia de discapacidad, la normativa nacional tiene antecedentes tempranos como la Ley N° 22.431 (1981), que creó el “sistema de protección integral de personas discapacitadas” y la Ley N° 24.901 (1997) sobre prestaciones básicas, ambos con un enfoque médico-rehabilitador. El hito central fue la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD, Ley N° 26.378, 2008) y su jerarquía constitucional mediante la Ley N° 27.044 (2014). En 2017, se creó la Agencia Nacional de Discapacidad (ANDIS) como organismo encargado del diseño, coordinación y ejecución de políticas públicas en la materia. En 2021 el Decreto N° 746/2021 instituyó el Gabinete Nacional para la Transversalización de Políticas en Discapacidad.

2.3. Comparación y desafíos: al comparar esa evolución normativa, se observa que la PG ha experimentado una aceleración reciente, con un conjunto amplio de normas, instituciones y herramientas, mientras que la PD muestra dispersión temporal y una incorporación más lenta del modelo social de discapacidad en la práctica estatal. Aunque la normativa de discapacidad es más antigua, la transición del modelo médico al social ha sido gradual, reflejando desafíos en la transversalización en políticas y control. En consecuencia, la PG tiende a ser más visible y operativa en la agenda de políticas públicas y en los organismos de control, mientras que la PD aún requiere estrategias para internalizar plenamente su modelo social, garantizar ajustes razonables y asegurar la participación efectiva de las personas con discapacidad en la planificación, implementación, evaluación y control de programas.

3. El marco del control gubernamental argentino

El sistema de control gubernamental argentino se estructura sobre la base de la Ley N° 24.156 (1992), que consolidó la administración financiera y los sistemas de control del sector público nacional. Esta normativa creó dos órganos rectores:

- **Sindicatura General de la Nación (SIGEN):** responsable del control interno, supervisa las Unidades de Auditoría Interna (UAI) en las jurisdicciones del Poder Ejecutivo

Nacional (PEN), organismos descentralizados, entes reguladores, empresas estatales y universidades conveniadas, coordinando prácticas y normas.

- **Auditoría General de la Nación (AGN):** ente de control externo dependiente del Congreso, fiscaliza el cumplimiento de disposiciones legales, gestión y aspectos financieros. Ambos órganos son complementarios. Además, la Red Federal de Control Público, coordinada por SIGEN, integra organismos subnacionales, fortaleciendo el Sistema de Control Interno (SCI).

En lo referido a la transversalización de perspectivas, el rol de estos organismos se inserta en los lineamientos promovidos por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) y la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores (OLACEFS). Ambas instituciones han generado documentos normativos que vinculan la fiscalización con el enfoque de derechos humanos, como la *Declaración de Santo Domingo sobre Género y Transparencia en la Fiscalización* (2012) y los *Estándares Generales para Auditorías con Enfoque de Género* (XXIII Asamblea General). Asimismo, han impulsado encuestas, auditorías coordinadas y guías metodológicas orientadas a la incorporación de la Perspectiva de Género (PG), particularmente en relación con el cumplimiento del ODS 5: igualdad de género en el marco de la Agenda 2030 (ONU). La AGN participó activamente en esas auditorías coordinadas sobre igualdad de género, lo que refleja un proceso incipiente de alineación de los organismos argentinos con las tendencias internacionales de fiscalización orientada por derechos.

4. Hallazgos y resultados: avances y desafíos de la transversalización

El análisis de las perspectivas de género y discapacidad en el sistema de control gubernamental argentino revela un panorama de avances significativos, pero también de desafíos persistentes.

4.1. Panorama internacional como referencia

Organismos internacionales como OLACEFS e INTOSAI han impulsado desde hace más de quince años la incorporación de la PG en las entidades fiscalizadoras superiores (EFS) y en auditorías, proporcionando guías conceptuales y metodológicas. Los hitos destacados son la Declaración de Santo Domingo, la Declaración del Cusco, la encuesta a EFS y auditorías coordinadas vinculadas con el ODS 5. Estas herramientas facilitan la transversalización e incorporación de criterios de género en procedimientos de auditoría, análisis de datos y elaboración de informes.

Por el contrario, la PD presenta un déficit normativo y metodológico internacional. Aunque la CDPD ordena la transversalización del modelo social de discapacidad en todo el ciclo de políticas públicas, no existen guías ni auditorías globales que orienten la

incorporación de esta perspectiva en los organismos de control, evidenciando una invisibilización de la discapacidad en la agenda global de fiscalización pública.

A partir del estudio de experiencias internacionales sobre control de la transversalidad de la PG (OIT, 2008; AECID, 2019; CEPAL, 2012, 2016; ONU, 2015, 2017; OLACEFS, 2012, 2014, 2019, 2022), se identificaron dos ejes analíticos aplicables a distintos contextos:

- **Transversalidad dentro de la organización:** sensibilidad de la entidad frente a la cuestión de género, observable en su cultura organizacional, normativas y estructuras internas, distribución de recursos y funciones, capacitación y concienciación de sus agentes, así como en la adecuación de instrumentos y procedimientos internos.

- **Transversalidad hacia afuera de la institución:** incorporación de la PG en el cumplimiento de funciones, reflejada en la adecuación normativa, los procedimientos de abordaje, el uso de lenguaje no sexista y comunicación diferenciada, la consideración de impactos diferenciados de políticas y programas, la inclusión de interseccionalidades, la distribución presupuestaria específica y la participación activa de mujeres, personas LGBTIQ+ y sus organizaciones.

Estos ejes se adaptan al análisis de la PD, permitiendo una evaluación integral de ambas perspectivas en auditorías y prácticas de control, y constituyen el marco conceptual de este análisis

4.2. Aspectos internos: organización y prácticas de los órganos de control

4.2.1. Estructura y funcionamiento interno: en relación con la PD, la SIGEN y la AGN estaban en 2024 muy cerca de alcanzar el cupo laboral del 4% de PCD en sus dotaciones. Sin embargo, la figura del Responsable en la Inclusión y Desarrollo Laboral de las Personas con Discapacidad (RIDEL), creada por la Res. Conj. N° 3/2021 entre la Agencia Nacional de Discapacidad y la Secretaría de Gestión y Empleo Público de la Jefatura de Gabinete de Ministros para apoyar los procesos de plena inclusión para toda la APN, es ampliamente desconocida o no implementada por el personal de los órganos de control. Persisten desafíos culturales y actitudinales en el trato y apoyo a PCD, especialmente en casos de discapacidades cognitivas o de salud mental.

En relación con la PG, se ha notado un aumento de la participación femenina en los equipos de auditoría, tanto en el control externo como interno. En relación con las tareas, en todos los casos se refieren asociadas a las competencias y certificaciones personales, no a cuestiones de género ni de discapacidad. Sin embargo, el "techo de cristal" es evidente en los altos cargos, particularmente en la AGN, donde la composición del Colegio de Auditores es abrumadoramente masculina (6 varones, 1 mujer), a pesar de que el Congreso, de quien dependen, se rige por la Ley de Paridad de Género. La SIGEN creó el Observatorio de Políticas de Género, con dirección a cargo de mujeres y, al momento de realizarse la investigación la síndica adjunta era mujer. En relación con el cupo laboral travesti-trans, la

mayoría de los entrevistados no reconoce si se cumple internamente en los organismos de control.

Respecto de avances en la implementación de protocolos para el abordaje de la violencia por motivos de género en el ámbito laboral, solamente se detectó su formalización en la UAI del ex Ministerio de Desarrollo Social.

4.2.2. Conocimientos y capacidades: el cumplimiento generalizado de la Ley Micaela ha generado sensibilización básica sobre la PG y violencia por motivos de género, pero el conocimiento especializado y la aplicación profunda e integral en las prácticas de auditorías continúa siendo limitado. Si bien existen ofertas de capacitación, muchas se limitan a la sensibilización, sin profundizar en la aplicación práctica en el control público. La apropiación sustantiva de la perspectiva a menudo se mantiene a un nivel personal más que organizacional, incluso en los organismos que han realizado experiencias de auditorías coordinadas. En los órganos de control local se visualiza un avance significativo en el conocimiento sobre la perspectiva y acciones vinculadas con su profundización (conformación de comisiones de género, charlas internas y para otros actores, instalación de lactarios).

Respecto de la PD, la normativa es conocida por los órganos de control nacional y locales, incluyendo la CDPD, pero la comprensión del modelo social y de barreras (físicas, relacionales, comunicacionales) es superficial, salvo en la UAI de ANDIS y algunos órganos locales que aplican ajustes razonables para las PCD que conforman su dotación. Las y los entrevistados (auditores, representantes gremiales, funcionarios) coinciden en que las capacitaciones se centran más en la sensibilización que en la aplicación práctica en las auditorías.

La especialización en género o discapacidad es, en general, una decisión individual, no una estrategia institucional de formación o contratación. Los órganos subnacionales de control también muestran un nivel medio de conocimiento sobre estas temáticas, pero una baja incidencia en la modificación de su funcionamiento interno o de sus prácticas de auditoría.

4.2.3. Adecuación de instrumentos internos: la SIGEN ha avanzado en el desarrollo y aplicación de instrumentos de relevamiento sobre cupo laboral de PCD y de personas travesti-trans, incorporando en los últimos años aspectos cualitativos sobre condiciones laborales y respeto a la identidad, sensibilizando a las UAI sobre implicaciones de la CDPD y la Ley de Identidad de Género. Por su parte, el Instructivo ISSos incorpora accesibilidad física y tecnológica en la evaluación de edificios públicos, evidenciando internalización de la PD en la función de control.

La AGN emitió guía para evitar lenguaje sexista e incorporó el cumplimiento de la Ley Micaela en planes de auditoría, mostrando apertura hacia la PG. Sin embargo, su impacto

en la redacción de informes y auditorías no sectoriales sigue siendo limitado. Las auditorías coordinadas sobre género han aplicado instrumentos más avanzados, pero esto no se ha generalizado al resto de las auditorías de la AGN. Por su parte, varios órganos de control local refieren contar con protocolos de actuación ante situaciones de violencia por motivos de género.

4.3. Aspectos externos: el control sobre las políticas públicas

4.3.1. Sensibilidad y uso de la normativa internacional: el análisis revela que los manuales generales de SIGEN y AGN no incluyen referencias explícitas a accesibilidad, no discriminación u otros elementos esenciales para la transversalización de la PG o PD. Sin embargo, se han desarrollado instrumentos específicos que promueven la incorporación parcial de estas perspectivas

Para la PG, la AGN incluyó en sus planes de auditoría el cumplimiento de la Ley 27.499 (Ley Micaela) mediante la Disposición N° 62/22, y publicó una Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista. La SIGEN, a su vez, creó el Observatorio de Políticas de Género (Res. SIGEN N° 185/2020) y desarrolló instructivos para relevar el cumplimiento del cupo laboral travesti-trans (Decreto N° 721/2020) y la Ley Micaela desde las UAI, abordando identidad de género y trato digno.

En relación con la PD, los informes de auditoría sobre programas sectoriales consideran normativa nacional pertinente, aunque con enfoque todavía anclado en el modelo médico-rehabilitatorio. Un avance cualitativo relevante es el Instructivo SIGEN N° 8/2023 (ISSos), que incorpora variables sobre accesibilidad física y tecnológica, ampliando la mirada más allá del mero cumplimiento formal de cupos laborales (Ley N° 22.431).

Es notable que los tratados internacionales de derechos humanos no son mencionados como referenciales en las auditorías, sólo en programas sectoriales específicos derivados de su aplicación. Una excepción destacable es la auditoría colaborativa sobre ODS 5, impulsada por OLACEFS, en la que participó la AGN, donde sí se citan tratados y convenciones internacionales vinculadas con la PG.

4.3.2. Terminología utilizada y diferenciación de información: de la documentación analizada y entrevistas realizadas se observa desconocimiento y resistencia al uso de lenguaje inclusivo y no sexista en la redacción de informes. A pesar de guías disponibles, predomina el masculino genérico y no se requiere información diferenciada sobre recursos, acceso, cobertura, resultados o impactos de programas. Solo las auditorías coordinadas (ej. ODS 5, grupo EFSUR-AGN) muestran uso de lenguaje inclusivo y desagregación de información por género, incluyendo mujeres y personas LGBTIQ+, aunque se priorizan concepciones binarias, y hacen mención a algunas variables de interseccionalidad.

En el marco de la SIGEN, el Observatorio de políticas de género es el único espacio en el cual se ofrece información diferenciada por género masculino y femenino. También se recoge información diferenciada a través de los instructivos que relevan cupo laboral travesti-trans y situaciones de violencia laboral en la APN. No obstante, en los informes de auditoría, incluso de gestión de áreas o programas sustantivos, no se identifica diferenciación.

En los informes de auditoría se observa una progresiva incorporación del uso de términos adecuados a la CDPD (personas con discapacidad). Sin embargo, la información diferenciada por situación de discapacidad no se visibiliza en auditorías no sectoriales.

En general, la no diferenciación de información y la falta de su requerimiento da cuenta de debilidades en el control de legalidad y de gestión de programas, generando, o al menos no limitando, la reproducción de estereotipos o de sesgos.

4.3.3. Verificación de acciones afirmativas, ajustes razonables y resultados sobre las brechas de desigualdad: SIGEN normativizó el control del cupo laboral del 4% de PCD y el análisis de accesibilidad laboral en los organismos estatales, pero estas obligaciones no se auditan de manera consistente en programas sociolaborales (Ley N° 25.785). La verificación de ajustes razonables y barreras para PCD es limitada, excepto en programas sectoriales específicos. Tampoco se verifican aspectos vinculados con la accesibilidad, no discriminación o resultados particulares para PCD en las auditorías en temáticas que claramente tienen efectos diferenciales (uno de los tantos ejemplos es la auditoría de emisiones contaminantes y ruidos provenientes del transporte automotor -AGN, 2023-, que no menciona a las PCD ni analiza el impacto particular en esta población en ninguna parte del informe publicado, aunque la temática se vincula con barreras y complicaciones que el entorno pone al pleno desarrollo de las PCD con problemas respiratorios o funcionamientos neurodivergentes que son afectados por sonidos fuertes o superpuestos). Solo se observan consideraciones sobre algunos resultados del uso de los fondos auditados en PCD en informes de programas sectoriales específicos.

En relación con la PG, el control de cumplimiento del cupo travesti-trans y de la Ley Micaela representa un avance, pero fuera de políticas de género, los informes no incluyen indagaciones sobre accesos preferenciales, adecuaciones de prestaciones o impactos diferenciados. Solo auditorías temáticas, como la coordinada sobre ODS 5 (AGN, 2023), visibilizan información sobre prestaciones y financiamiento con perspectiva de género, aunque sin considerar interseccionalidades como discapacidad, pobreza o migraciones.

Respecto a brechas de desigualdad, estas son escasamente mencionadas en los informes de auditoría, con excepciones las coordinadas como ODS 1 (AGN, 2023) que realiza un análisis multidimensional de género y pobreza. El Observatorio de SIGEN monitorea distribución equitativa de puestos, evidenciando persistencia del "techo de cristal".

4.3.4. Participación de actores específicos: la AGN ha institucionalizado espacios de planificación participativa con organizaciones de la sociedad civil (OSC) donde se pueden proponer temas de auditoría vinculados a género y discapacidad. Este es un avance importante, pero no implica una consulta activa de estas organizaciones durante el proceso de auditoría para la definición de criterios o revisión de hallazgos, identificación de barreras, accesibilidad y resultados diferenciados. Los informes sectoriales muestran ausencia de procesos participativos en diseño e implementación de políticas de género y nula referencia a participación de organizaciones de PCD en programas sectoriales y generales.

Otros actores relevantes son los órganos rectores en cada una de las temáticas, los que teórica y funcionalmente podrían aportar a la adecuación de las auditorías a las perspectivas pertinentes. De las entrevistas realizadas, en relación con el control interno, surge que las UAI de ambos organismos (ANDIS y MMGD) son escasamente consultadas por otras UAI para el desarrollo de sus auditorías, aunque en relación con discapacidad ha habido mayor intercambio y consulta para la incorporación de los instructivos de accesibilidad y cupo laboral. Mientras que, en relación con género, el Observatorio de SIGEN fue generador de algunos intercambios sobre el tema. En ninguno de los casos, no obstante, hubo mención alguna a las organizaciones de PCD en los procesos de elaboración de los instrumentos o en su uso.

5. Conclusiones y propuestas

La investigación evidencia que el sistema de control gubernamental argentino ha avanzado en la transversalización de las perspectivas de género (PG) y discapacidad (PD), aunque de manera heterogénea en ritmo y profundidad. La PG ha mostrado mayor aceleración recientemente, con instrumentos específicos y sensibilización más amplia. La PD, pese a contar con normativa más antigua, ha tenido una incorporación más lenta del modelo social de discapacidad en las prácticas de auditoría y gestión.

5.1. Avances

- **Normativa e instrumentos específicos:** la participación de AGN en auditorías coordinadas con enfoque de PG (Ley Micaela) y los instructivos de SIGEN sobre cupo laboral PCD y travesti trans, así como el Instructivo ISSos, muestran progresos en la internalización institucional de ambas perspectivas.
- **Sensibilización y visibilidad:** la capacitación obligatoria de la Ley Micaela y la formación sobre cupos y accesibilidad de la dotación de los órganos de control a nivel nacional y subnacional han generado conciencia básica en PG y PD.
- **Cumplimiento de cupos laborales:** tras 15 años, se alcanzó el 4% de PCD en la dotación de los organismos de control, mientras que el cupo travesti-trans (1%) no evidencia avances.

- **Información diferenciada incipiente:** solo en auditorías coordinadas (ej. OLACEFS-ODS 5) se observa desagregación de datos por género y análisis presupuestario con enfoque de PG.

- **Participación de órganos de control:** la presencia de ANDIS y SIGEN en el Gabinete Nacional para la Transversalización de Políticas en Discapacidad contribuyó a visibilizar estas perspectivas en la APN, aunque la institucionalidad actual es limitada.

A pesar de estos avances, la apropiación de PG y PD en la práctica cotidiana sigue siendo limitada, con enfoques aditivos que fragmentan la visión de los programas y reproducen sesgos estructurales. Es destacable, que algunos referentes del sistema de control de nivel nacional así como también de los órganos locales (más del 65 % de las respuestas para PG y del 70% para la PD) afirman que podrían ser difusores de las perspectivas para los organismos auditados, incorporando instrumentos en los relevamientos que revisen accesibilidad y prácticas aconsejadas en las convenciones internacionales, controlando las políticas en ese sentido. Sólo una mínima porción de los referentes entrevistados y encuestados (cerca del 20%) afirman que contribuir con la transversalización de las perspectivas no es parte de las funciones de los órganos de control, aunque no rechazan que el cumplimiento de las leyes corresponda ser auditado.

5.2. Desafíos pendientes

- **Brecha entre formalismo y sustantividad:** a pesar de la existencia de un marco legal con rango constitucional, normativa local y herramientas del sistema de control, la apropiación de las perspectivas en la práctica cotidiana de las auditorías y en la cultura organizacional interna aún es limitada y heterogénea.

- **Universalización incompleta:** la aplicación de la PG y la PD se reduce a lo sectorial, sin extenderse a todos los programas y organismos. La auditoría del presupuesto con PG y PD a nivel nacional y subnacional es un campo de muy escaso desarrollo y con gran potencial.

- **Profundización del conocimiento y capacidades:** las capacitaciones son mayormente de sensibilización, con escasa especialización metodológica para las auditorías. La especialización en género o discapacidad es mayormente una opción individual y no un requerimiento organizacionalmente promovido.

- **Desagregación de datos e interseccionalidades:** la información diferenciada por género o discapacidad es muy escasa en los informes, solo se registra en auditorías sectoriales, y en relación con género tiene carácter binario; la falta de registros impide visualizar brechas de desigualdad.

- **Control de acciones afirmativas, accesibilidad y ajustes razonables:** la fiscalización se concentra en cupos, sin evaluar integralmente accesibilidad, ajustes

razonables o resultados diferenciados en programas y servicios públicos, no solo en los destinados a PCD o mujeres y diversidades sexo-genéricas.

- **Lenguaje inclusivo:** a pesar de las guías, su adopción sigue siendo irregular y dependiente de decisiones individuales. Cabe aclarar que desde fines de 2023, el lenguaje no sexista se ha limitado a nivel nacional
- **Coherencia interna del sistema de control:** persisten techos de cristal y desconocimiento o invisibilización de mecanismos internos clave (cupos travesti-trans, protocolos de violencia, RIDEL).
- **Participación y articulación con actores externos:** la consulta con OSC vinculadas a PG y PD es limitada y no sistemática, tampoco contempla su participación en distintos del proceso de control; la coordinación con órganos rectores es insuficiente para generar sinergias sostenibles.

5.3. Propuestas

El control gubernamental no es solo fiscalizador, sino que necesariamente incide en la construcción de sentido y legitimación social. Para superar esos desafíos y potenciar su rol en relación con la calidad institucional y la equidad en la Argentina, se proponen las siguientes líneas de acción que se consideran viables, incluso en una coyuntura de retrocesos y complejidades múltiples en términos económicos, políticos y sociales, pues no requiere mayores fondos y permite identificar como optimizar el impacto de los recursos públicos:

- **Integrar explícitamente en manuales y guías de auditoría** la obligatoriedad de revisar como criterio ineludible en todas las auditorías, el cumplimiento de los tratados internacionales y normativa nacional referidos a PG y PD.
- **Generalizar la recopilación de información desagregada** por género (incluyendo identidades no binarias) y discapacidad en todos los programas auditados; sea en el cuerpo principal de los informes o en anexos, ya que eso permitiría visualizar brechas de desigualdad y necesidades específicas.
- **Extender el control de acciones afirmativas y ajustes razonables** en todas las prestaciones y servicios públicos, incorporando a las tareas de auditoría la evaluación de diseños universales, mecanismos de eliminación de barreras físicas, comunicacionales e institucionales en la gestión de los programas.
- **Profundizar capacidades y conocimientos internos**, mediante formación continua y especializada sobre la aplicación metodológica de la PG y la PD en el control público, así como sobre la comprensión del modelo social de discapacidad y la interseccionalidad. Promover la figura del RIDEL y asegurar su reconocimiento y funcionamiento interno.
- **Fomentar participación activa de OSC** en todas las fases del ciclo de auditoría (planificación, diseño de instrumentos para relevar información, análisis y elaboración de

recomendaciones), incorporando experiencias directas, institucionalizando mesas de diálogo o mecanismos de consulta

- **Promover el análisis del presupuesto con perspectiva de género y de discapacidad** como un estándar de auditoría en la fiscalización de los recursos en todos los niveles.

- **Impulsar coherencia interna:** avanzar en la perforación del "techo de cristal" en los altos cargos, visibilización del cupo travesti-trans y aplicación efectiva de protocolos internos de violencia

- **Profundizar las sinergias de la Red Federal de Control Público,** ampliando la difusión y aplicación de los instrumentos innovadores desarrollados por SIGEN (ej. instructivos de cupo laboral, ISSos) a los órganos de control subnacionales, aprovechando su interés y capacidad para impactar a nivel provincial y municipal, generando, además intercambios de buenas prácticas.

- **Incorporar variables de PG y PD en todos los procesos de auditoría** (sustantiva, de operaciones y de gestión), considerando los aspectos especificados en el gráfico 1.

Gráfico 1. Información a relevar en los procesos de control para transversalizar PG yPD

Para PG	Para PD
Intencionalidad explícita del programa sobre PG u objetivos de igualdad y no discriminación.	Intencionalidad explícita u objetivos de igualdad de oportunidades o accesibilidad para PCD.
Información diagnóstica diferenciada por género o aspectos interseccionales.	Información diagnóstica del programa que identifique PCD o aspectos interseccionales.
Inclusión de género en los datos de elegibilidad y acceso a prestaciones.	Proporciones establecidas de prestaciones o acciones del programa para PCD y sus familias
Consideración de condiciones de acceso de personas que sufren violencia por géneros.	Inclusión de situación de discapacidad en los requisitos de elegibilidad y acceso.
Metas cuantitativas y/o cualitativas específicas en relación con la igualdad de géneros.	Metas cuantitativas y/o cualitativas específicas en relación con la accesibilidad para PCD.
Indicadores de seguimiento y resultados que diferencien información por género	Indicadores de seguimiento y resultados con información diferenciada para PCD.
Proporción de bienes o servicios establecidos o ejecutados para mujeres y LGBTIQ+.	Accesibilidad comunicacional en la difusión y la información del programa.
Adecuaciones a necesidades identificadas o requerimientos de mujeres y colectivo LGBTIQ+.	Adecuaciones o ajustes razonables del programa para PCD.
Afectación presupuestaria para cada especificidad de género.	Afectación presupuestaria para cada especificidad de discapacidad.

Articulación con organizaciones o instituciones especializadas en temáticas de género.	Articulación con organizaciones de PCD y órgano rector.
Mecanismos previstos para reducción de riesgos de reproducción de estereotipos, discriminaciones o barreras de acceso.	Mecanismos previstos para la accesibilidad y eliminación de barreras.

La implementación de estas propuestas no solo reforzaría la capacidad fiscalizadora del Estado, sino que también contribuiría sustancialmente a la producción de valor público y a la construcción de una sociedad argentina más justa, equitativa y democrática, en consonancia con los mandatos de derechos humanos y los desafíos de una sociedad en constante transformación.

Referencias bibliográficas y normativas

Artículos y libros

Abramovich, V. (2020). “Los derechos humanos en las políticas públicas.” Revista Electrónica del Consejo de Derechos Humanos.

<https://rec.defensoria.org.ar/2020/12/10/los-derechos-humanos-en-las-politicas-publicas>.

Abramovich, V. y Courtis, Ch. (2006). *El umbral de la Ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social constitucional*. Buenos Aires. Ed. del Puerto.

Comunidad Mujer (2018). *Guía para la Elaboración de Proyectos con Perspectiva de Género*. Programa Mujer y Capital Social. Santiago de Chile.

https://comunidadmujer.cl/wpcontent/uploads/2022/04/GuiaProyectos_2018web_PP.pdf

Mattalini, M.; Molina, MG y Brisson, ME (2017): “La evaluación de accesibilidad por discapacidad desarrollada por la Dirección de Planificación y Evaluación de la Gestión de la Universidad Nacional de Lanús”; exposición presentada en 9º encuentro Red interuniversitaria latinoamericana y del Caribe sobre discapacidad y derechos humanos y 3º encuentro de la red de estudiantes latinoamericanos por la inclusión, UNLa, octubre 2017.

Mendez, M.; Misischia, B. (Comp.) (2019). *Políticas en educación superior en las universidades públicas. Discapacidad y Universidad. Período 2014-2016*. Corrientes. Editorial de la Universidad Nacional del Nordeste.

Moreno, M.E. (2016) “Los desafíos del sistema de control gubernamental”. *III Jornadas de investigación en política y gobierno Estado y políticas públicas en Argentina: nuevos desafíos a la luz de la investigación*. Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín, 12-13 de abril

Moreno, M.E. (Comp.) (2016) *Auditoría gubernamental. Desafíos del Nuevo Paradigma*. Buenos Aires. Ed. Osmar D. Buyatti – Fundación Éforo

Moreno, S. (2014). Control público y gubernamental. Buenos Aires. Ed. Osmar D. Buyatti

Neirotti, N.; Mattalini, M.; Molina, M.G. (2019) “La accesibilidad en el eje de la escena: de la evaluación de políticas públicas para personas con discapacidad al enfoque de discapacidad para la evaluación de políticas públicas”. *X Jornadas nacionales y I Internacionales “Universidad y discapacidad”*, 16-17 de mayo 2019, UNJU, San Salvador de Jujuy

ONU Mujeres. (2015). Manual de evaluación de ONU Mujeres: Cómo gestionar evaluaciones con enfoque de género.

<https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/4/un-women-evaluation/handbook-how-to-manage-gender-responsive-evaluation>.

Oszlak, O. (2003). “El control de la gestión pública”. En AGN, *El Control Público en la República Argentina*. Jornadas 2002 (pp. 145-152). Buenos Aires: AGN.

Palacios, Agustina (2008): *El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Ed. CERMI; Madrid

Pautassi, L. (2010). “El aporte del enfoque de Derechos a las políticas sociales. Una breve revisión”. En CEPAL-GTZ, *Protección social, pobreza y enfoque de derechos: vínculos y tensiones*.

Repetto, F. (2003). “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América

Latina”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá

Documentos

ANDIS (2019). *Protocolo para Calidad de Trato y Atención hacia personas con discapacidad*.
<https://www.argentina.gob.ar/andis/protocolo-para-calidad-de-trato-y-atencion-hacia-personas-con-discapacidad>.

ANDIS (2021, 12 de agosto). *Programa "Accesar" - Creación*. Resolución 1200/2021. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/352891/norma.htm>.

ANDIS (2022). *Guía de lenguaje adecuado en temas de discapacidad*.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_andis.pdf.

AGN (2023). *Acciones de gestión o programas gubernamentales dirigidos a la prevención, protección y reparación de las mujeres que han sido víctimas de violencia con motivos de género*. Ministerio de Mujeres, género y diversidad. Informe de auditoría de gestión. Grupo EFSUR, Aprobado Res.129/23.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2023-129-Informe.pdf>.

AGN (2023) *Acciones de fiscalización y control de las emisiones contaminantes y ruidos provenientes del transporte automotor sujeto a jurisdicción nacional, de pasajeros y carga, período 1/17/2018 al 31/12/2021*. Informe aprobado por Res. AGN 186/2023.

AGN (2022). *Disposición 62/22. Incorporación en los planes de trabajo de las auditorías de cumplimiento y/o gestión, un objetivo específico sobre el cumplimiento de la Ley N° 27.499- Micaela, referida a la capacitación obligatoria en género*.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/NOTICIAS/DISP062-2022.pdf>

AGN (2021). *Guía de recursos para evitar el lenguaje sexista*. Departamento de Prensa y Comunicación de la AGN. Accedido en:
[https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/NOTICIAS/DPYC20210607-GU%C3%8DA_DE_LENGUAJE_NO_SEXISTA%20\(1\).pdf](https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/NOTICIAS/DPYC20210607-GU%C3%8DA_DE_LENGUAJE_NO_SEXISTA%20(1).pdf).

AGN-Grupo EFSUR (2021). *Examen Especial Políticas implementadas por el Estado nacional para abordar los Objetivos y Metas del ODS 1 "Fin de la Pobreza" desde un enfoque transversal de género*. Informe aprobado Res. 186/21.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/2021-186-Informe.pdf>.

AGN (2018). *Fondo Nacional para la Integración de Personas con Discapacidad*. Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas con Discapacidad (CONADIS). Auditoría de Gestión. Período auditado: 01/01/14 al 30/06/15. Ficha de prensa. Accedido en:
https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/ficha_006_2018.pdf

AGN (2016). *Sistemas y/o mecanismos desarrollados e implementados para el seguimiento, control y evaluación de desempeño del programa de Inserción laboral para trabajadores con discapacidad (PILTCD)*. Informe aprobado Res. 212/16.
https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/informes/informe_212_2016.pdf

AGN (2012). *Informe de Auditoría de Gestión Prestaciones a personas con discapacidad Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados* (INSSJP).

Asamblea General de Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*. Firmado el 18 de diciembre por resolución 34/180. https://www.ohchr.org/sites/default/files/cedaw_SP.pdf

Asamblea General de Naciones Unidas (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Aprobada en diciembre 2007 y suscripta en marzo de 2007. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos. (2011). *Manual para la transversalización del enfoque de derechos humanos con equidad*. Guatemala, C.A: CORPREDEH. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/28829.pdf>

HCDN (1981, 20 de marzo). *Ley 22.431 - Sistema de protección integral de discapacitados, su institución*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20620/norma.htm>

HCDN (1985, 03 de junio). *Ley 23.179. Naciones Unidas. Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/26305/norma.htm>

HCDN (1992, 30 de setiembre). *Ley Nº 24.156. Administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional*. Boletín Nacional. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm>

HCDN (1996, 06 de abril). *Ley 24.632. Convención de Belem do Pará, erradicación de la violencia contra la mujer*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/36208/norma.htm>

HCDN (1997, 05 de diciembre). *Ley 24.901 - Discapacidad. Sistema de prestaciones básicas*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/47677/norma.htm>

HCDN (2009, 14 de abril). *Ley 26.485. Ley de protección Integral a las Mujeres*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152155/texact.htm>

HCDN (2012, 24 de mayo). *Ley 26.743. Identidad de Género*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/195000-199999/197860/norma.htm>

HCDN (2014, 22 de diciembre). *Ley 27.044 - Jerarquía constitucional. Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/239860/norma.htm>

HCDN (2019, 10 de enero). *Ley 27.499 (Ley Micaela). Capacitación obligatoria en la temática de género y violencia contra las mujeres*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/318666/norma.htm>

HCDN (2021, 08 de julio). *Ley 27.636 - Ley de promoción del acceso al empleo formal "Diana Sacayán - Lohana Berkins"*. Boletín Oficial. <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/350000-354999/351815/norma.htm>

INTOSAI (2019). *ISSAI 100: Principios Fundamentales de Auditoría del Sector Público*.
https://www.intosai.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/ISSAI_100_to_400/issai_100/ISSAI_100_es_2019.pdf

Jefatura de Gabinete de Ministros (2021, 25 de octubre). *Protocolo marco para el abordaje de las violencias por motivos de género en el sector público nacional*. Boletín Oficial.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/251642/20211025?busqueda=1>.

Ministerio de las Mujeres, Géneros y diversidad. (2020). *(Re) Nombrar. Guía para una comunicación con perspectiva de género*.
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2020/09/renombrar-web-mmgyd.pdf>

OLACEFS-BID. (2019). *Auditoría iberoamericana sobre Igualdad de Género. Preparación de los gobiernos para la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible 5*. Santiago de Chile.
<https://www.olacefs.com/wp-content/uploads/2019/09/INFORME-ODS-5.pdf>

OLACEFS (2021). *Política sobre Igualdad de Género y No Discriminación*.
<https://olacefs.com/gtg/document/politica-sobre-igualdad-de-genero-y-no-discriminacion/>.

OLACEFS (2012). *Declaración de Santo Domingo sobre Género y Transparencia en la Fiscalización Superior*. República Dominicana.
<https://www.agn.gob.ar/sites/default/files/DECLARACIONES/Declaracio%CC%81n%20de%20Santo%20Domingo%202012.pdf>

ONU (2015) *Objetivos del Desarrollo Sostenible*. Accedido en:
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/sustainable-development-goals/>

PEN (Poder Ejecutivo Nacional) (2020, 18 de agosto). *Decreto 680/2020 - Gabinete nacional para la transversalización de las políticas de género*. Disposiciones. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/341154/norma.htm>

PEN (2021, 29 de octubre). *Decreto 746/2021 - Gabinete Nacional para la transversalización de las políticas en Discapacidad - Creación*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/356024/norma.htm>

Secretaría de Gestión y Empleo Público (SGyEP-JGM) - ANDIS. (2021, 29 de diciembre). *Resolución Conjunta 3/2021 - Administración Pública Nacional - Perfil profesional RIDEL-Creación*. Boletín Oficial.
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/355000-359999/358927/norma.htm>

SIGEN (2020). *Creación del Observatorio de Políticas de Género*. (Res. SIGEN 185/2020). Boletín Oficial N°34.403.
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/230612/20200612>

SIGEN. (2010). *Manual de Control Interno Gubernamental*. Accedido en:
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/manual_cig.pdf

UAI MS. (2021). *Cupo laboral. Informe ejecutivo de auditoría N°52/2021 UAI/MS Prefectura Naval Argentina*. Instructivo de trabajo N°2/2021-SNI-SIGEN.
https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2021/11/52_-informe_ndeg_52-2021_uai-msg-pn_a_instrutivo_de_trabajo_ndeg_2-2021-sni-sigen_cupo_laboral_incorporar.pdf

Yogyakarta.Org. (2007). *Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género.*
https://yogyakartaprinciples.org/wp-content/uploads/2016/08/principles_sp.pdf

Yogyakarta.Org (2017). *Principios de Yogyakarta +10.* Accedido en:
<https://yogyakartaprinciples.org/principles-sp/los-principios-de-yogyakarta-10/>

Los gobiernos regionales en Chile: capacidades institucionales y desafíos de una institucionalidad en transformación

Cristian Leyton Navarro

Instituto de Ciencias Sociales. Universidad de O'Higgins, Chile

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En Chile existe una pesada cultura centralista que dificulta avanzar en el proceso de descentralización, de ahí el valor de la reciente elección directa de gobernadores/as regionales (2021). Chile se destaca como uno de los países con una gran diversidad territorial (geográfica, demográfica y socioeconómicamente). Ello se traduce en realidades y condiciones de desarrollo muy distintas para las y los chilenos, dependiendo de su ubicación geográfica, lo que incide en la gestión de los gobiernos regionales generando potencialmente problemas de coordinación, regulación excesiva, mayores costos administrativos y baja calidad de las políticas públicas implementadas a nivel local (Miranda et al. 2023).

Siguiendo las propuestas de Howlett y Ramesh (2014), Wu Ramesh y Howlett (2015; 2017) para comprender la noción de policy capacities y sus tres tipos: analíticas, operacionales y políticas, este trabajo analiza el proceso de descentralización con foco en los gobiernos regionales y sus capacidades institucionales para ejercer procesos de gobernanza efectivos. Para ello se realiza una revisión de diversas fuentes secundarias que permiten dar cuenta de los avances y de la situación actual de los gobiernos regionales y de los desafíos de fortalecimiento de sus capacidades institucionales que enfrentan. Se identifican avances, nudos críticos y tensiones en el proceso de descentralización. Esto posibilita generar una visión agregada de las complejidades y problemas que enfrentan los gobiernos subnacionales para lograr una adecuada ejecución del presupuesto o lograr el desarrollo de un plan de inversiones que potencie el desarrollo de las regiones. Además, se presentan resultados de análisis de los gobiernos regionales basados en datos secundarios cuantitativos y cualitativos que permiten dar cuenta y ejemplificar las habilidades y competencias analíticas, operacionales y políticas. Todo lo cual permite analizar aspectos centrales para el ejercicio de gobernanza y sus posibilidades de orientar efectivamente el desarrollo integral de los territorios.

Palabras clave

Descentralización, gobiernos regionales, capacidades institucionales, Chile

Los Instrumentos de Gestión Estatal: una perspectiva diferente desde donde abordar el accionar del Estado

Salvador Tiranti

FLACSO Argentina. Área Estado y Políticas Públicas

Resumen

Concebir el Estado en acción (Müller y Jobert, 1987) implica considerar la intervención de las autoridades gubernamentales en la dinámica social. Dicha intervención se manifiesta de manera paradigmática en las políticas públicas. En consecuencia, el análisis de estas políticas constituye una vía de acceso relevante para comprender la dinámica del accionar estatal. Este trabajo propone retomar el análisis de los instrumentos de políticas públicas, un aspecto que ha sido un "eslabón perdido" en comparación con otros aspectos de las políticas, especialmente en Latinoamérica.

Los instrumentos de política pública explicitan la intención gubernativa, desglosando en medios concretos que configuran y respaldan un proyecto de gobierno. A través de su análisis, se busca comprender la materialidad de las políticas públicas, es decir, la forma en que las decisiones gubernamentales se estructuran y operacionalizan en la práctica.

De este modo, los instrumentos —y sus componentes— funcionan como indicadores de la racionalidad gubernamental. Asumir esta perspectiva los convierte en un elemento de relevancia tanto teórica como analítica. El enfoque de los *Instrumentos de Gestión Estatal* (Tiranti, 2023) propone una nueva metodología para el análisis de las políticas públicas, focalizando en el nivel "micro" de la intervención estatal, reconociendo su sentido estratégico y su dimensión táctica y revelando la compleja trama de componentes que estructuran y configuran el funcionamiento de una política.

Un enfoque que propone una perspectiva distintiva para abordar la materialidad de las políticas públicas. Dicha materialidad se configura como un escenario privilegiado, no sólo para analizar los "flujos" de gestión de una política, sino principalmente como una "interfaz" donde convergen, de manera directa, las actrices y los actores involucrados, las y los destinatarios y la ciudadanía en general. De este modo, se presenta como una "plataforma" dinámica en la que se configura y reconfigura la relación entre el Estado y la sociedad.

Palabras clave

Estado, Políticas públicas, Instrumentos de gestión estatal

Introducción

El Estado, en tanto actor central en la configuración de las sociedades contemporáneas, ejerce su influencia y autoridad mediante una compleja red de acciones, decisiones e intervenciones. Sin embargo, la comprensión cabal de la naturaleza del accionar estatal trasciende el mero análisis de sus estructuras institucionales o los resultados finales de sus políticas públicas. Requiere, ineludiblemente, una inmersión profunda en los mecanismos y lógicas que subyacen a su desempeño en la dinámica política y social, lo que implica focalizarse en la intervención gubernamental y sus consecuencias.

Conforme a Müller y Jobert (1987), esta aproximación no solo subraya la concepción del Estado en constante dinamismo y evolución, sino que también exige una reorientación metodológica: transitar de una conceptualización abstracta y puramente teórica hacia un examen empírico y tangible de su operatividad cotidiana. En consecuencia, se impone la necesidad de focalizar el análisis en la acción estatal, por cuanto esta representa la manifestación concreta de la intervención de las autoridades gubernamentales en la dinámica social.

Esta intervención,¹ orientada primordialmente a incidir en el curso del proceso social, se materializa de forma ejemplar en las políticas públicas. Estas, a su vez, constituyen una expresión tangible de la modalidad y el carácter que adopta la participación de las autoridades públicas en la sociedad. Por lo tanto, las políticas públicas no sólo configuran una vía de acceso complementaria, sino que se erigen como el objeto de estudio privilegiado para analizar la dinámica y los resultados de la acción gubernamental.

No es una tarea fácil. La conceptualización de las políticas públicas dista de ser una tarea sencilla. Su naturaleza intrínsecamente compleja se refleja en la ausencia de un consenso generalizado respecto a su definición, límites y atributos. Constituyen, en efecto, un objeto de estudio multidimensional que demanda y, en cierta medida, impone un abordaje desde diversas perspectivas analíticas, toda vez que cada una de sus dimensiones arroja luz sobre su esencia, funcionamiento e impacto.

Esta situación no es una novedad para el campo de las políticas públicas. Desde mediados del siglo pasado, se han gestado múltiples y variadas teorías, perspectivas y enfoques orientados al análisis de las mismas. Aunque los esfuerzos por erigir un corpus teórico robusto han sido considerables, los diversos énfasis han permitido una profundización en el conocimiento de sus múltiples dimensiones, pero, simultáneamente, han provocado una fragmentación teórica y metodológica en el campo.

¹ Siguiendo la definición de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1976), la intervención gubernamental es el "conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil" (En Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Documento del CEDES, Nro. 4. Buenos Aires). Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, 1976).

Desafortunadamente, nuestra propuesta de análisis instrumental, contribuye a esta situación.

Según Villareal Cantú (2019), el análisis de políticas públicas ha priorizado la identificación de los problemas que demandan intervención gubernamental ("los qué"), así como la disponibilidad de recursos y capacidades para una implementación adecuada de los objetivos o diseños de las políticas ("los cómo"). Sin embargo, se ha otorgado menor atención al significado, categorización, selección y pertinencia de los instrumentos "con qué" operativizar y ejecutar las decisiones. Si bien no es propósito de este trabajo ahondar en las razones de este desarrollo teórico "desigual", sí resulta pertinente señalar las limitaciones que, desde nuestra perspectiva, esta situación impone a los intentos de "capturar" integralmente el accionar estatal.

De acuerdo con Medellín Torres (2004), el acto de gobernar no solo define el significado y la esencia política de las políticas, sino que su proceso de estructuración emerge de una compleja dinámica política. En este proceso, las políticas públicas desempeñan un rol instrumental fundamental al materializar las decisiones gubernamentales y articular sus líneas de acción. Simultáneamente, toda política requiere de instancias o soportes que permitan su materialización y a través de los cuales pueda desplegarse y "ponerse en juego". Los instrumentos se convierten en estos soportes a través de los cuales el Estado "echa mano" para operativizar sus decisiones.

El presente trabajo recupera el análisis instrumental, considerado como el "eslabón perdido" (Hargrove, 1975) que articula las intenciones políticas con sus outcomes tangibles. Esta aproximación se emprende desde una perspectiva diferente y en un contexto continental donde esta perspectiva ha tenido un escaso desarrollo teórico.

Desde los instrumentos

En la actualidad, la perspectiva instrumental experimenta un resurgimiento, reorientando el enfoque hacia una unidad de análisis diferente e impulsando el desarrollo de constructos teóricos instrumentales en diversas disciplinas de las ciencias sociales (Aggeri, F., & Labatut, J., 2010). Dicha revalorización puede atribuirse al intenso debate, tanto en el ámbito académico como en el político, que se ha generado en torno al "rol" del Estado: si este es percibido como "problema" o como "solución", y si se propende a dismantelar o a fortalecer su influencia en la dinámica social.

No obstante, y como se ha indicado previamente, a pesar de la constante presencia del estudio de los instrumentos en el análisis de políticas públicas, su desarrollo ha sido menos prominente si se compara con otros aspectos como la formulación, implementación o evaluación. Esta limitación en la investigación y la teoría, desde nuestra perspectiva, ha

conducido a una comprensión a menudo superficial sobre cómo las herramientas gubernamentales específicas inciden en los funcionamientos y resultados de las políticas.

Nos encontramos ante una “vacancia” teórica y metodológica que, si bien no es el objetivo de este trabajo profundizar en su descripción, indudablemente abre un espacio analítico que consideramos imperativo explorar.

Aunque la perspectiva instrumental se inscribe en el marco teórico y conceptual de las políticas públicas, el estudio de las herramientas de gestión ha sido de interés para los investigadores de las ciencias sociales que han analizado el Estado y el gobierno a lo largo del tiempo. Tradicionalmente, el pensamiento político ha abordado la cuestión de cómo “mantener” el orden público, hacer cumplir las leyes y recaudar ingresos mediante diversos métodos. Como señala Hood (2007), desde la era de la Ilustración, la discusión sobre instrumentos políticos eficaces constituyó una preocupación central de la “ciencia policial” europea, presente en la literatura científica política desde la década de 1530.

Sin embargo, el dinamismo inherente al crecimiento estatal durante el siglo XX propició de manera decisiva el desarrollo y la consiguiente diversificación de las políticas públicas. Ello conllevó una notable acumulación de programas y políticas en los diversos ámbitos de una intervención estatal que, simultáneamente, expandía su esfera de acción. Tal expansión se manifestó no solo en el alcance y la magnitud de la acción gubernamental, sino también en sus formas fundamentales. Como resultado, emergió una proliferación de instrumentos de políticas públicas en el ámbito estatal, orientados a la gestión de los —heterogéneos y complejos— problemas públicos. La diversificación de las herramientas gubernamentales no solo incrementó la flexibilidad de los gobiernos para abordar necesidades y desafíos (Salamon, 2019), sino que cada fase de desarrollo o reestructuración estatal impulsó nuevas innovaciones en dichos instrumentos (Lascoumes, P., 2004). Es en este preciso punto donde la perspectiva instrumental, según nuestra posición, adquiere relevancia. Profundicemos en esto último.

La adopción de un enfoque instrumental conforma una “puerta de entrada” distintiva para aprehender la dinámica cambiante de la intervención estatal (Lascoumes & Le Galès, 2007). En este contexto, el análisis instrumental se erige como un método valioso para “capturar” la materialización de la racionalidad gubernamental (Laborier & Lascoumes, 2005). De este modo, la instrumentación no sólo constituye un espacio analítico privilegiado para comprender la dinámica de la intervención estatal, sino, particularmente, la forma en que se operacionaliza la racionalidad del gobierno en un momento histórico dado. En otras palabras, los instrumentos no solo fungen como “indicadores” de la estructuración de las políticas públicas, sino que también representan un medio (entre otros) para analizar las transformaciones y el significado de la racionalidad subyacente a la

acción estatal (Tiranti, 2023). Así, una estrategia analítica centrada en los procesos de instrumentación nos remite a su génesis: una sociología del Estado (Baudot, 2014).

El análisis instrumental y sus diferentes enfoques

En sintonía con el campo general de las políticas públicas, la investigación sobre los instrumentos se caracteriza por su heterogeneidad metodológica y teórica. Ello implica que el análisis tanto de las políticas públicas en sí mismas como de sus instrumentos se aborda desde una multiplicidad de disciplinas y enfoques, configurando así un espacio de convergencia para diversas perspectivas.

Aunque el origen de esta línea de investigación se atribuye a la obra de Christopher Hood (1983), su evolución, especialmente en lo que respecta a las teorías y tipologías instrumentales, experimentó un avance significativo entre las décadas de 1950 y 1980, impulsado por las contribuciones del mismo Hood (1983), Salamon (2002), Linder y Peters (1989), Peters y van Nispen (1998), Schneider e Ingram (1990), Vedung, E. (1998) y, más recientemente, por Lascoumes y Le Galès (2007) y Michael Howlett (2011).

El origen del interés por los instrumentos de políticas públicas se remonta a los análisis que establecían distinciones entre "tipos" de políticas. En este contexto, la obra de Theodore Lowi fue crucial, ya que revolucionó la comprensión académica de la relación entre políticas y poder político. Lowi argumentó que la naturaleza de la política (*politics*) está determinada por el tipo de política pública (*policy*) en cuestión. Cada tipo de política, según su planteamiento, instituye una "arena de poder" diferenciada, caracterizada por patrones específicos de interacción política en la formulación de políticas sectoriales.

Esto se manifestaba en modalidades de intervención distintas (distributivas, reguladoras, redistributivas y constitutivas), lo que implicaba que la heterogeneidad y complejidad de los instrumentos variaban en función del ámbito de intervención de cada política pública (Bemelmans-Videc, 2011). De este modo, la cuestión instrumental se incorporó al acervo analítico como un elemento que, hasta entonces, había recibido escasa atención por parte del consenso académico.

El ascenso de los estudios sobre implementación de políticas públicas, particularmente en Estados Unidos desde la década de 1970,² desplazó el foco de atención del momento de la "decisión" hacia el intrincado y a menudo conflictivo proceso de implementación. Dejó de ser suficiente analizar únicamente los debates legislativos o el contenido normativo; se tornó indispensable examinar "la política en acción", fundamentalmente para comprender la recurrente divergencia entre los objetivos planteados y los resultados alcanzados. Es en este punto donde los instrumentos adquieren prominencia y relevancia analítica, pues no constituyen meras herramientas "neutrales". Por el contrario, la selección de un instrumento

² El auge de los estudios de implementación en Estados Unidos ocurrió principalmente en la década de 1970. Este período se conoce como la "primera generación" de la investigación sobre implementación.

condiciona significativamente el desarrollo del proceso de implementación, la identificación de las actrices y los actores participantes, la emergencia de conflictos y, en última instancia, las probabilidades de “éxito” o “fracaso” de la política en cuestión.

Desde la década de 1980, se inició un esfuerzo por clasificar los instrumentos de política pública a través de distintas tipologías. El objetivo central era establecer un vínculo entre la formulación y la implementación de las políticas, a la vez que se profundizaba el análisis del proceso de toma de decisiones. En este marco, Christopher Hood (1983) publicó una obra seminal y precursora dedicada al estudio específico de los instrumentos de las políticas públicas, a los que denominó “herramientas de gobierno”. El impacto de su trabajo fue considerable, dado que, hasta ese momento, los instrumentos se analizaban de manera fragmentada. Hood fue pionero en proponer una tipología sistemática y universal para clasificar todas las acciones gubernamentales orientadas a la intervención social.³

Tras la propuesta inicial de Hood, diversos autores en este campo han formulado numerosas y variadas clasificaciones (Bemelmans-Videc, RC Rist y E. Vedung, 1998; Eliadis, Hill y Howlett, 2005; Howlett, Kim y Weaver, 2006). Si bien en un primer momento el objetivo primordial era perfeccionar la “descripción” de los instrumentos, el análisis subsiguiente se orientó hacia su “prescripción” (Howlett, 2005). Esto implicó la definición de criterios que funcionaran como “guías” para el proceso de selección, bajo la premisa de que de ello dependería, en parte, el éxito o el fracaso de la política. De este modo, se incorporaron al análisis los “efectos” generados por los instrumentos (Sarhou, 2015).

Posteriormente, Linder y Peters (1993) se desmarcan de esta primera generación de instrumentistas, al rechazar las tipologías.⁴ Su propósito radica en la formulación de una propuesta que dilucide los patrones de selección de instrumentos y el proceso de diseño de políticas públicas. Para tal fin, su análisis pone el acento en los factores cognitivos que inciden en la elección y valoración de los instrumentos, contextualizándolos en el entramado institucional y sistémico de las políticas. Este enfoque procura edificar una teoría sobre la selección y el diseño de instrumentos, incorporando elementos como la percepción de los actores, los microelementos que influyen en su elección y el impacto del contexto tanto en la formulación como en el resultado de las políticas (Peters y Linder, 1993).

En el presente siglo, ha cobrado relevancia la perspectiva de los Instrumentos de Acción Pública (IAP), desarrollada por autores como Halpern et al. (2014), Lascoumes y Le Galès

³ En su influyente tipología, Christopher Hood clasifica los instrumentos de gobierno en cuatro recursos fundamentales, conocidos como el marco ‘NATO’. Este agrupa las herramientas del Estado en: Nodalidad, basada en el poder de la información y la persuasión; Autoridad, que representa el uso del poder legal y la coerción; Tesoro, referente a los incentivos económicos como impuestos y subsidios; y Organización, que implica la provisión directa de servicios con los recursos propios del Estado. Dicho esquema ofrece una forma sistemática y universal de analizar las capacidades de intervención gubernamental.

⁴ Esta visión se contraponen a la búsqueda de una normativa (Tinbergen, 1956; Kirschen, 1964) o una descripción exhaustiva de los instrumentos (Kettl, 1987; McDonnell y Elmore, 1986; Hood, 1984).

(2005), y Lascoumes y Simard (2011). Esta corriente, que disiente de la visión funcionalista predominante en la perspectiva, postula que los instrumentos no deben concebirse como meras decisiones técnicas orientadas a la resolución “eficiente” de un problema público. Por el contrario, estos son determinantes en la configuración de la influencia relativa de los diversos intereses implicados en el desarrollo de una política. Consecuentemente, se rechaza la metáfora de la “caja de herramientas”, argumentando que un instrumento no es una herramienta neutral seleccionada por el gobierno con una lógica puramente técnica. En su lugar, cada instrumento incorpora valores, una ideología y una concepción específica de la sociedad y del problema que se busca abordar. Por ello, Lascoumes y Le Galès (2009) sostienen que el análisis de los instrumentos de acción pública permite desvelar transformaciones profundas, en ocasiones imperceptibles, en la acción pública. De este modo, un análisis instrumental no solo revela la “naturaleza” de los instrumentos, sino, fundamentalmente, cómo se materializa la racionalidad gubernamental (Laborier y Lascoumes, 2005).

Finalmente, para concluir este conciso repaso histórico-teórico sobre los estudios instrumentales, la obra de Michael Howlett, en particular “Designing Public Policies: Principles and Instruments” (2011), en conjunto con las aportaciones de otros coautores (Howlett, M., & Rayner, J., 2007; Wu, X., Howlett, M., & Ramesh, M., 2018; Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A., 2020), resulta esencial para comprender la operatividad y evolución de los instrumentos de política pública en el marco de la “gobernanza”.⁵

El trabajo de Howlett trasciende la concepción tradicional del Estado como un actor monolítico que meramente selecciona una herramienta de su “arsenal”. Su análisis profundiza en cómo el contexto de la idea de la gobernanza, caracterizado por la fragmentación del poder y la interdependencia entre actores estatales, privados y sociales, transforma radicalmente la lógica de los instrumentos. En este sentido, postula que no solo son pertinentes los instrumentos orientados a la influencia directa sobre la sociedad (sustantivos), sino también aquellos que estructuran el propio proceso decisorio (procedimentales). En síntesis, Michael Howlett argumenta que los instrumentos constituyen mecanismos complejos que deben ser diseñados y adaptados para funcionar en una “red” de actores interdependientes.

⁵ El concepto de gobernanza en el ámbito de las políticas públicas se refiere a una nueva forma de gobernar que va más allá del tradicional modelo jerárquico del Estado. En lugar de ser un proceso unidireccional donde el gobierno simplemente impone decisiones, la gobernanza implica la colaboración y coordinación entre una red de actores diversos para la gestión de los asuntos públicos. En el campo de las políticas públicas se puede profundizar este concepto con Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica; Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. SAGE Publications; Peters, B. G., & Pierre, J. (2000). *Governance, politics and the state*. Palgrave Macmillan, entre otros.

A pesar de las divergencias conceptuales, los posicionamientos teóricos y las diversas estrategias metodológicas que coexisten en esta corriente, todos los enfoques comparten una característica común que lo transversaliza y vertebró conceptualmente. Si bien con énfasis distintos, convergen en un punto esencial: la concepción de los instrumentos como herramientas fundamentales empleadas por los gobiernos para alcanzar objetivos específicos e incidir en la sociedad. En palabras de Acciai y Capano (2018), esto se traduce en la capacidad de "hacer que las cosas sucedan", prescindiendo de las preferencias individuales. Dicha característica alude a lo que denominamos la dimensión táctica de las políticas públicas, la cual se abordará en profundidad a continuación.

La dimensión táctica de las políticas públicas

Tal como se ha expuesto, la concepción del Estado "en acción" implica examinar su modo de intervención para incidir en la dinámica social. Dicha intervención se materializa a través de una operación compleja, históricamente situada y de índole sociopolítica, que transforma los objetivos e intenciones estatales en políticas, programas y proyectos concretos. Es decir, se refiere a la forma en que el Estado activa sus decisiones, proceso que Lascoumes y Le Galès (2007), en su obra "Sociología de la acción pública", definieron como la instrumentación de políticas públicas, que abarca el diseño, selección e implementación de los instrumentos específicos para alcanzar los objetivos de una política. De este modo, los instrumentos de política pública explicitan la intención gubernativa, desglosando en medios concretos la estructura y operacionalización práctica de las decisiones gubernamentales, lo que denominamos la **materialidad de las políticas públicas**.

No obstante, este proceso se halla inherentemente imbricado en los conflictos que surgen de la materialización institucional de las relaciones de poder propias de cada contexto histórico y social. De este modo, el escenario en el que se inscribe el acto de gobernar no solo determina el significado y la esencia política de las políticas, sino también su propio proceso de instrumentación. Por ello, un análisis instrumental puede proporcionar información no solo sobre la "naturaleza" de los instrumentos involucrados, sino también sobre la evolución de las dinámicas políticas y las transformaciones en los modos de gobernanza a lo largo del tiempo (Le Galès, 2011; Capano, Howlett y Ramesh, 2015). En suma, los instrumentos se erigen como indicadores de la racionalidad gubernamental.

Por otra parte, los instrumentos de una política pública no solo vertebran el circuito administrativo, procedimental y el flujo de su gestión operativa, sino que también constituyen "plataformas" específicas para la afectación o participación de diversos actores (individuales, sociales e institucionales). Es la materialidad de la política la que delimita y enmarca su campo de acción. En otras palabras, son las instancias materiales de una política pública, es decir, sus componentes físicos y tangibles, las que condicionan el accionar de los

y las participantes al conformar una estructura de oportunidades y restricciones que definen sus posibilidades de interacción. Lejos de ser un “telón de fondo” neutro, estas instancias modelan activamente comportamientos, definen roles y distribuyen poder.

A modo de ilustración concreta, un formulario, ya sea en formato físico o digital, demanda al ciudadano la provisión de información específica y la observancia de pasos preestablecidos. El diseño de dicho formulario (sus campos obligatorios y opciones) materializa las normativas de acceso a un derecho o servicio, orientando la conducta tanto del solicitante como del funcionario responsable. De este modo, al interactuar con estos elementos, las y los diversos actores (ciudadanos, funcionarios, políticos) no solo emplean objetos, sino que son, a su vez, dirigidos, constreñidos y posibilitados por la lógica inherente a estos, lo cual delimita —sin determinar exhaustivamente— su margen de acción.

Simultáneamente, los instrumentos configuran un escenario privilegiado para la emergencia y evolución de “tensiones” y disputas internas. En estas plataformas se evidencian las “fortalezas” y “debilidades” inherentes al esquema de gestión, se administran los procesos y procedimientos, y se consolidan o debilitan las posiciones relativas al funcionamiento de la política pública. En otras palabras, los instrumentos no son elementos estáticos ni inmutables; por el contrario, se configuran y redefinen constantemente a través de un proceso dinámico de “formación y disputa”, influenciado por las interacciones y conflictos entre las y los diversos actores y las “fuerzas” en juego. A su vez, se trata de instancias con una naturaleza históricamente situada, lo que implica que su propósito, significado y las prácticas asociadas no son fijos, sino que evolucionan continuamente en respuesta a las circunstancias cambiantes y a los objetivos de los actores que los implementan (Vilas, 2012).

En resumen, el estudio de la materialidad de la política pública constituye una corrección crítica frente a los enfoques meramente discursivos o simbólicos. No obstante, es crucial precisar que nuestra noción de “giro material” no busca antropomorfizar los objetos, sino revitalizar y revalorizar la materialidad inherente a la acción estatal, sin incurrir en visiones que atribuyan a los instrumentos una “vida propia” o los conciban como el resultado de una operación exclusivamente técnica. Instrumentos que no solo moldean la materialidad de la intervención estatal, sino que, fundamentalmente, se constituyen en componentes centrales de la dimensión táctica de las políticas públicas.

Algunos desafíos teóricos y metodológicos

Aunque se han presentado argumentos sobre la relevancia teórica y analítica de la materialidad y la dimensión táctica de las políticas públicas, el debate político y académico en torno al Estado, omnipresente en la dinámica histórica y política de nuestras sociedades

latinoamericanas, se ha enfocado predominantemente en su **sentido estratégico**.⁶ Esto implica que las grandes discusiones sobre la estatalidad, que definen el rumbo de una nación o su modelo de país, se centran en interrogantes fundamentales acerca de la naturaleza y el propósito del Estado. El debate, junto con la investigación y producción académica, generalmente giran en torno de una reflexión profunda y continua sobre el "rol" que el Estado debe desempeñar en la orientación nacional a largo plazo; es decir, en los procesos históricos, sociopolíticos y económicos que articulan intereses y configuran un imaginario de Estado en cada momento.

La discusión sobre el sentido del Estado es, por su naturaleza, profundamente significativa, pues encarna un debate constante acerca del poder, nuestros valores esenciales y el porvenir que deseamos forjar. Este debate traza los límites entre el individuo y la comunidad, la libertad y la seguridad, y, en última instancia, materializa la aspiración a una sociedad más justa.

Señalar la preeminencia de estas deliberaciones de tan alto voltaje político y denso contenido conceptual tiene como único propósito ilustrar cómo la conversación sobre lo estatal (su función, su propósito, su estructura, etc.) se desarrolla principalmente en torno al sentido estratégico de la acción del Estado, fundamentada en ideas potentes, de vasto alcance y profundo contenido filosófico. Si bien esto implica en ocasiones la definición de una visión de futuro y la propuesta o diseño de instituciones, políticas públicas y acciones para concretarla, el enfoque dominante es estratégico, constituyendo, sin duda, un cuerpo teórico sólido con profundas implicaciones para caracterizar las diversas manifestaciones de la estatalidad en cada momento o etapa histórica.⁷

Desde nuestra perspectiva, partimos de la premisa de que, en el contexto estratégico de la acción estatal, las políticas públicas cumplen un rol instrumental fundamental al materializar las decisiones gubernamentales y articular sus líneas de acción. Esto implica que, si bien las discusiones más profundas y transformadoras sobre el Estado se sitúan en este nivel analítico, consideramos necesario revitalizar y revalorizar el debate táctico, ya que ambas dimensiones son cruciales y se encuentran, según nuestra perspectiva, en diálogo permanente.

⁶ En Tiranti (2023) definimos el "sentido estratégico" del Estado como la concepción e impulso de proyectos políticos con una orientación normativa definida y objetivos a largo plazo. El propósito de este sentido estratégico es "ordenar" y dar "cohesión" a la acción estatal. A través de la intervención en la realidad social, el Estado busca transformarla de acuerdo con un proyecto hegemónico que está influenciado por el equilibrio de poder existente en un momento histórico dado, buscando no solo influir en el proceso social, sino también condicionar las formas y estilos de gestión, así como la estructura de las políticas públicas y los modelos de intervención del Estado.

⁷ Estos "momentos", o más precisamente atributos constitutivos, no se suceden de forma lineal, sino que a menudo se superponen e interrelacionan en la compleja tarea de construir una autoridad centralizada y un sentido de nación.

Comprendemos, ante todo, que una caracterización exclusivamente estratégica de la acción estatal, sin la inclusión de la dimensión táctica, limita significativamente el análisis. De manera similar, un debate centrado únicamente en lo táctico suele encubrir una discusión estratégica aún no resuelta. Principalmente, porque entendemos que la operativización de las políticas públicas se concibe como el proceso de “traducir” una estrategia general en acciones, programas, proyectos e instrumentos concretos. Por esto mismo, asumimos que para comprender la acción estatal, resulta indispensable analizar sus “productos”, es decir, cómo sus decisiones se materializan en políticas públicas específicas.

La producción teórica en el campo del análisis de las políticas públicas es vasta y abarca diversos aspectos de su construcción. En nuestra región, estos estudios cobraron fuerza hacia finales del siglo pasado, impulsados por la creación de posgrados y espacios institucionales dedicados a su estudio e investigación. Sin embargo, es crucial señalar que este desarrollo no conllevó la creación de perspectivas teóricas situadas que permitieran contextualizar al particular ámbito latinoamericano. Como bien afirman Nigrini y Llanos (2009, p. 180), “los estudios de políticas públicas en América Latina han tendido más a importar enfoques de políticas públicas sin debatir sus implicaciones y adecuaciones al contexto regional”.

Esta situación plantea una dificultad metodológica para los estudios de políticas públicas en América Latina. Aunque existe una producción rigurosa y de gran complejidad analítica que aborda el Estado desde diversos marcos teóricos y con un considerable refinamiento conceptual, no se observa el mismo avance en la construcción de perspectivas, modelos y enfoques —epistemológicamente situados— para el análisis de sus políticas públicas. Como señala López Noguero (2002), la selección de estrategias empíricas en una investigación debe ser consistente con el modelo conceptual subyacente, lo que, desde nuestra perspectiva, evidencia un claro desafío que demanda una operación epistemológica orientada a desarrollar herramientas analíticas que permitan abordar los productos estatales.

Algunas reflexiones finales

Recapitulando, y a riesgo de reiterar, subrayamos la importancia de analizar la materialidad de las políticas públicas para lograr una comprensión holística de la naturaleza y el quehacer estatal. Esta materialidad se concreta en los instrumentos a través de los cuales el Estado despliega su intención gubernamental y operacionaliza sus decisiones. Lejos de ser considerados meros “artefactos” técnicos o burocráticos, los instrumentos de políticas públicas emergen como indicadores tangibles de la racionalidad estatal y su dinámica de operación. En consecuencia, su análisis pormenorizado permite un enfoque privilegiado sobre su funcionamiento y su lógica subyacente, lo que repercute significativamente en las

posibilidades que ofrece como unidad de análisis al momento de describir y explicar las acciones y la propia configuración del Estado.

La revalorización de la dimensión táctica y material de las políticas enriquece el debate sobre la estatalidad, al reconocer que la operativización de las estrategias es intrínseca a su significado y sus repercusiones. Esto evidencia que la relación entre el sentido estratégico y la dimensión táctica de las políticas públicas es inherente e imbricado.

Por un lado, el sentido estratégico alude a la orientación normativa y a los objetivos de largo plazo que guían la acción estatal, configurando el proyecto político hegemónico que busca organizar y dotar de coherencia la intervención del Estado; en otras palabras, constituye la “brújula” que orienta el rumbo social. Por otro lado, la dimensión táctica se enfoca en el proceso de operacionalización de dicha estrategia. Así, mientras el sentido estratégico define el “norte”, la dimensión táctica se corresponde con la acción en el presente, la “puesta en marcha” de las decisiones gubernamentales. Definiciones que nos “obligan” a un análisis bidimensional, que pueda dar cuenta de esta caracterización sobre el accionar del Estado.

Por otra parte, las acciones estatales son un componente intrínseco de la vida cotidiana de las personas. Su influencia trasciende las esferas política y económica, extendiéndose a aspectos sumamente personales de la existencia, desde el nacimiento hasta el final de sus días. Penetra en la vida diaria y atraviesa las biografías de los miembros de una sociedad, incidiendo en sus decisiones más íntimas y cotidianas a través de sus instituciones, políticas públicas y regulaciones.

Actualmente, Latinoamérica experimenta una notable disminución en la identificación y confianza ciudadana hacia sus instituciones estatales. Este fenómeno, cuya intensidad varía entre países, se caracteriza por la percepción de un Estado distante, burocrático, ineficaz e incomprensible. Las consecuencias de esta desafección son significativas, abarcando desde la apatía política y la baja participación electoral hasta la protesta social y un malestar generalizado.

En este contexto, la discusión sobre la estatalidad sigue siendo definida primordialmente por el sentido estratégico que el Estado debe o debería adoptar. Tanto la producción académica como el debate político y público han enmarcado la conversación sobre lo estatal en torno a los “grandes trazos” estratégicos que organizan o deberían organizar sus términos. Este debate, sin duda heredero de una tradición de gran impacto en

nuestra región,⁸ requiere, desde nuestra perspectiva, ser complementado con el análisis de la dimensión táctica de sus políticas, recuperando una mirada instrumental. Veamos el porqué de esta afirmación.

Los instrumentos actúan como instancias y soportes materiales que configuran una especie de **interfaz** entre la sociedad y el Estado. Interfaz que comprende el conjunto de canales, mecanismos y puntos de contacto a través de los cuales los ciudadanos se relacionan con las instituciones gubernamentales y sus políticas públicas. A través de ella, no solo los actores, actrices, destinatarios y destinatarias de una política, sino principalmente la ciudadanía en general, establecen un contacto directo y sin mediaciones con la forma que adoptan las decisiones estatales una vez operacionalizadas. Así, estos instrumentos trascienden su función meramente operativa, erigiéndose en plataformas donde y desde las cuales se configura y reconfigura la relación entre el Estado y la sociedad.

En este complejo escenario, el análisis instrumental emerge como una operación epistemológica complementaria y esencial, ya que se trata de un enfoque que pretende observar cómo el Estado, en su carácter dinámico y relacional, se manifiesta concretamente en la esfera social. Más de una década de trabajo de investigación⁹ da cuenta de su potencial analítico y de la necesidad de abordarlo desde una perspectiva bidimensional que incluya tanto el sentido estratégico del accionar estatal como su dimensión táctica.

Nuestra propuesta de los *Instrumentos de gestión estatal* es parte de ese camino, conscientes de la necesidad de una construcción conceptual más robusta y del desarrollo de métodos analíticos situados que permitan plasmar una mirada profunda y pertinente sobre la acción de nuestros Estados.

⁸ La especificidad del Estado en América Latina ha sido analizada por diversos autores que se alejan de las teorías eurocéntricas. Oscar Oszlak es una referencia clave en el estudio de su formación histórica. Guillermo O'Donnell investigó los "Estados burocrático-autoritarios" y su función de control social, mientras que Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, desde la Teoría de la Dependencia, explicaron cómo el Estado media entre el capital extranjero y las élites locales. Por su parte, Marcos Cueva Perus argumenta que el Estado aún no ha logrado la modernidad plena y que su estructura es una herencia colonial. Waldo Ansaldi se ha enfocado en la construcción del orden y la dominación oligárquica. Finalmente, autores más recientes como Mabel Thwaites Rey y Hernán Ouviaña han revisitado el concepto del Estado, analizando su relación con los movimientos sociales y los gobiernos "progresistas" del siglo XXI. Estos autores, entre otros, han contribuido a un campo de estudio rico y complejo, que sigue vigente para comprender los desafíos políticos y sociales de América Latina.

⁹ Aunque esta serie de trabajos presenta variaciones en cuanto a definiciones conceptuales y estrategias analíticas, todas convergen y enriquecen la corriente de los instrumentos. (Tiranti, 2013; Tiranti, 2016; Tiranti, 2023).

Bibliografía

- Acciai, C., & Capano, G. (2018). Climbing down the ladder: a meta-analysis of policy instruments applications. En *IPPA International Workshops on Public Policy, University of Pittsburgh* (págs. 26-28).
- Aggeri, F., & Labatut, J. (2010). La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion. *Finance Contrôle Stratégie*, 13(3), 5-37.
- Baudot, P. Y. (2014). Chapitre 6/Le temps des instruments: Pour une socio-histoire des instruments d'action publique. En *L'instrumentation de l'action publique* (págs. 193-236). Presses de Sciences Po.
- Bemelmans-Videc, ML, Rist, RC y Vedung, EO (Eds.). (2011). *Zanahorias, palos y sermones: Instrumentos de política y su evaluación (Vol. 1)*. Transaction Publishers.
- Capano, G., Howlett, M., & Ramesh, M. (2015). Bringing governments back in: Governance and governing in comparative policy analysis. *Journal of comparative policy analysis: research and practice*, 17(4), 311-321.
- Hargrove, J. W. (1975). The flight performance of tsetse flies. *Journal of Insect Physiology*, 21(7), 1385-1395.
- Hood, C. C. (1983). Government as a Tool-Kit. En *The Tools of Government* (págs. 115-131). London: Macmillan Education UK.
- Hood, C., y Margetts, H. (2007). *Las herramientas del gobierno en la era digital*. Bloomsbury Publishing.
- Howlett, M., Kim, J., & Weaver, P. (2006). Assessing instrument mixes through program-and agency-level data: Methodological issues in contemporary implementation research. *Review of policy research*, 23(1), 129-151.
- Howlett, M., & Wellstead, A. M. (2011). Policy analysts in the bureaucracy revisited: The nature of professional policy work in contemporary government. *Politics & Policy*, 39(4), 613-633.
- Isuani, F. J. (2010). Los caminos de la debilidad estatal: capacidades estatales y políticas públicas: una mirada desde el proceso de configuración de instrumentos de políticas públicas, el caso de la política del agua en la Provincia de Buenos Aires, 1992-2008.
- Jobert, B., & Muller, P. (1987). *L'État en action: politiques publiques et corporatismes*. FeniXX.
- Laborier, P., y Lascoumes, P. (2005). L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État. *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, Paris, L'Harmattan, 37-60.
- Lascoumes, P. (2004). La gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, (13-14).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments—From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, 20(1), 1-21.
- Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.

Linder, S. H., & Peters, B. G. (1991). The logic of public policy design: Linking policy actors and plausible instruments. *Knowledge & Policy*, 4.

López-Noguero, F. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. XXI. *Revista de educación*, 4, 167-180.

Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.

Oszlak, O., & O' Donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.

Salamon, L. (2002). *Las herramientas del gobierno: Una guía para la nueva gobernanza*. Oxford: Oxford University Press.

Salamon, L. M. (2019). Nueva gobernanza y las herramientas de la acción pública: una introducción. En *Instrumentos de políticas públicas* (págs. 55-145). Siglo XXI (México).

Sarthou, N. F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles educativos*, 37(149), 150-168.

Tiranti, S. (2016). Los dispositivos de gestión estatal, en busca de sentido estratégico: un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de políticas públicas (artículos).

Tiranti, S. D. (2013). *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio: una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004-2012*. (Master 's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica - Argentina).

Tiranti, S. D. (2023). El Estado Nacional Argentino desde sus instrumentos. Valenti Nigrini, G., & Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71(SPE), 167-191.

Vedung, E. (1998). Instrumentos de política: Tipologías y teorías. En M.-L. Bemelmans-Videc, RC Rist y E. Vedung (Eds.), *Zanahorias, palos y sermones: Instrumentos de política y su evaluación* (pp. 21-58). Nuevo Brunswick, NJ: Transaction.

Vilas, C. (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. *Aportes para el Estado y la administración gubernamental*, 30, 43-51.

Villareal Cantú, E. (2019). *Instrumentos de políticas públicas*.

Matriz

“ComunidadTerritorioMedioAmbienteDerechosHumanos”: un enfoque crítico de los derechos humanos aplicado al Modelo de Manejo y Conservación de la tortuga lora en la comunidad de Ostional, Guanacaste

Marlen Rodríguez Morales

Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional de Costa Rica

INSCRIPTO NO ACREDITADO

Resumen

El propósito de este artículo es analizar el Modelo de Manejo y Conservación de la tortuga lora en la comunidad de Ostional en Guanacaste desde el enfoque crítico de los derechos humanos por medio de la Matriz “ComunidadTerritorioMedioAmbienteDerechosHumanos”. La pregunta central es ¿Cómo se articulan los conceptos de comunidad, territorio, medio ambiente y derechos humanos ambientales en la relación entre la conservación de huevos de tortuga y el desarrollo socioeconómico de la comunidad de Ostional? Para ello se han empleado investigaciones etnográficas y utilizado herramientas teórico-metodológicas como la Matriz para dar cuenta del fenómeno. Ostional en Guanacaste, Costa Rica, tiene gran valor social, cultural, económico e histórico, especialmente por el fenómeno de arribada de la tortuga lora en sus playas, lo cual atrae interés tanto local como global. La conservación del territorio y desarrollo socioeconómico se gestionan mediante un marco de gobernanza multinivel, que involucra a instituciones y actores de diferentes escalas y sectores. Ostional es una zona rural con problemas de pobreza, desigualdad y acceso limitado a servicios básicos, donde la infraestructura influye en costos y acceso a bienes y servicios fundamentales.

Palabras clave

bienes comunes, derechos humanos, desarrollo socioeconómico, marco de gobernanza

Medición sin participación o cómo el enfoque de *New Public Management* debilita la atención primaria en salud en Paraguay

Patricia Lima Pereira

FLACSO Paraguay

Pedro Pérez Quintana

FLACSO Paraguay

Evelyn Mendoza

FLACSO Paraguay

Resumen

En Paraguay, la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) fue adoptada para superar barreras de acceso y promover la participación comunitaria. Aunque se expandió rápidamente entre 2008 y 2012, su desarrollo posterior enfrentó limitaciones institucionales. Esta investigación se pregunta por qué a pesar de que los equipos de salud familiar, particularmente los agentes comunitarios, cumplen con sus indicadores de desempeño no logran mejoras sostenibles en salud. El objetivo es comprender cómo los marcos institucionales limitan el despliegue de estrategias participativas en el primer nivel de atención.

Se utilizó un enfoque cualitativo basado en tres estudios de caso de proyectos recientes de participación comunitaria en servicios de salud: un modelo de cuidados para personas con enfermedades crónicas en barrios urbanos vulnerables de Asunción que se desarrolló entre 2020 y 2022, proyecto de vigilancia comunitaria desarrollado entre 2022 y 2025 en distritos de Itapúa y Guairá y una experiencia de aplicación y transferencia de tecnología social a equipos de salud de la familia en el Mauricio José Troche ejecutado en 2024. Combinamos análisis documental, observación de campo, entrevistas en profundidad y rastreo de procesos de medición de resultados.

Los hallazgos revelan que, pese al interés de los equipos en fortalecer los vínculos comunitarios, su accionar está condicionado por reglas formales e informales que priorizan el cumplimiento de indicadores estandarizados. A partir de los aportes teóricos de Lipsky sobre los “burócratas de calle” y del neoinstitucionalismo, vemos que las herramientas de medición de desempeño tienden a subvalorar el trabajo relacional y constreñir el espacio para la promoción de la participación social en salud en contextos de vulnerabilidad.

Se concluye que para fortalecer la APS se requiere repensar los sistemas de planificación y evaluación, valorizando la flexibilidad y autonomía en la toma de decisiones, las capacidades situadas y relacionales de los equipos de salud del primer nivel.

Palabras clave

Atención Primaria en Salud, Participación comunitaria, Gestión pública, Instituciones, Paraguay

¿Qué pasa cuando los equipos de salud se limitan a cumplir con indicadores de desempeño pero no logran establecer vínculos genuinos con las comunidades? ¿Cómo llegamos a ello? La estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) constituye un paradigma fundamental para la ampliación del acceso a una atención de salud más integral y de calidad en América Latina, pero su implementación y resultados son desiguales en distintos contextos, no únicamente por la disparidad de recursos sino también por el recorte conceptual de sus dimensiones y alcance.

Casi medio siglo después de la declaración de Alma Ata (OMS, 1978), la APS sigue vigente como política pública con tres características fundamentales: su enfoque centrado en las personas y las comunidades, su apuesta de un primer nivel de atención resolutivo articulado en redes integradas de servicios de salud y el abordaje de los determinantes sociales a partir de intervenciones intersectoriales y la participación comunitaria para impactar en áreas como educación, vivienda, empleo y medio ambiente, contribuyendo a mejorar las condiciones de vida y salud (OPS, 2019).

En terreno, los equipos de salud familiar tienen el mandato de promover la participación comunitaria, fomentar el diálogo entre actores locales, elaborar planes de acción adaptados a cada comunidad e implementar actividades de vigilancia comunitaria. Son consignas que en conjunto buscan empoderar a las comunidades, fortalecer la colaboración y asegurar su voz en la toma de decisiones en salud (OMS y UNICEF, 2021). Abordan así de manera directa las causas más directas de las desigualdades en salud (Oliveira y Pereira, 2024).

No obstante, las experiencias exitosas de algunos equipos se solapan con resultados muy limitados en contextos similares. La literatura sobre los desafíos de la implementación de la APS identifica barreras de aceptabilidad, disponibilidad y de carácter organizativo. Estas se expresan en la desconfianza hacia el personal de salud, la insuficiencia de recursos para el cumplimiento de sus funciones y esquemas organizativos sobrecargados de reportes y planillas de control, centrados en contabilizar prestaciones más que en mejorar la calidad de los servicios (OMS y UNICEF, 2021; Silva et al., 2025).

La APS se presenta, en principio, como una estrategia de gestión sanitaria con un enorme potencial transformador, en tanto reconoce la matriz de desigualdad social y su vínculo con los determinantes sociales de la salud, al tiempo que plantea a los trabajadores de la salud el desafío de movilizar a las comunidades para transformar su realidad. Sin embargo, en la práctica, los actores institucionales se enfrentan a este mandato sin suficientes herramientas teóricas para comprender dichas desigualdades y mucho menos para intervenir sobre ellas. Ello se traduce en descreimiento, frustración y desmotivación o, en el mejor de los casos, en intervenciones superficiales, pintorescas e ingenuas, que se limitan a cumplir con indicadores de productividad, pero sin cambios sustantivos,

profundizando así el círculo de resultados precarios. Ante este panorama, cabe interrogarse: ¿es la estrategia de APS un marco suficiente para construir condiciones de salud en las comunidades con un enfoque participativo? ¿Cuáles son las condiciones mínimas para su implementación efectiva y qué ocurre cuando estas no se cumplen?

Una política inesperada: implementación de la APS en Paraguay

La adopción de la APS en Paraguay es una historia digna de ser contada porque ejemplifica empíricamente fenómenos de la instalación de políticas públicas en contextos de cambio con la presión de la escasez de recursos. Un año antes de que se instalaran en las comunidades más alejadas y empobrecidas de Paraguay los primeros 500 equipos de salud de la familia la propuesta hubiera sonado a broma. Disponer de un médico durante 8 horas al día, cinco días de la semana, que además estuviera acompañado por un staff estable de al menos otros cuatro profesionales era un lujo que no había casi en ningún servicio de salud. Hasta entonces, lo máximo con lo que contaban muchas de estas localidades eran precarios dispensarios médicos que abrían un par de veces por semana, atendidos por auxiliares de enfermería que ofrecían algunos servicios básicos, como vacunación o control de presión arterial. En el mejor de los casos, se organizaban jornadas de atención médica una o dos veces al año, promovidas por algún referente político en época electoral. En 2007, la inversión pública en salud en Paraguay apenas alcanzaba 2,7 % del PIB (MSPBS, 2016).

El cambio ocurrió con la llegada al poder del primer gobierno de coalición de centroizquierda, que promovió la gratuidad de la atención y la expansión de la APS mediante la creación de Unidades de Salud de la Familia. Entre 2008 y 2012 se cuadruplicó el presupuesto de atención primaria, se instalaron 750 equipos y aumentó en más del 60 % el personal del primer nivel de atención. La estrategia incluyó la creación de un rol innovador, los agentes comunitarios de salud, encargados de vincular los servicios con las comunidades, promover la salud y facilitar el acceso a los servicios (Cabral-Bejarano et al, 2020).

El Marco de Coaliciones Promotoras (Sabatier y Jenkins-Smith, 2018; Caldera Ortega, 2022) ayuda a comprender este cambio: un grupo de profesionales y activistas compartiendo la visión de la salud como derecho universal elaboró la propuesta de expansión masiva, apoyada en experiencias internacionales, mientras el contexto político, la disponibilidad de médicos becarios recién retornados al país y el crecimiento económico del país funcionaron como condiciones habilitantes.

El proceso introdujo cambios sustanciales en la gestión territorial de la salud: los equipos tenían responsabilidad sobre una población que censaban, evaluaban vulnerabilidades, desarrollaban planes de dispensarización y articulaban acciones intersectoriales. Sin embargo, la medida enfrentó tensiones con el gremio médico y

desconfianza pública, mitigadas mediante concursos públicos y acercamiento con las comunidades, que contribuyeron a sostener los incipientes avances. Los resultados fueron significativos, incluso para los tecnócratas más escépticos: en solo dos años se triplicaron las consultas médicas y comenzó a disminuir la mortalidad materna, dando señales de que el modelo podría ayudar a subsanar históricas desigualdades en la cobertura sanitaria.

Sostenibilidad superficial

Quince años después de su implementación, la estrategia que fue el proyecto emblemático del gobierno progresista se ha mantenido a lo largo de cuatro administraciones, incluso tras el retorno de la hegemonía del partido tradicional. Aunque los planes y enfoques de las políticas sanitarias fueron derivando hacia modelos centrados en la atención especializada y hospitalaria, las Unidades de Salud de la Familia (USF) fueron incorporadas oficialmente a la cartera de servicios como primer nivel de atención, e incluso se les asignaron distintas tipologías y modalidades para aumentar, en algunos casos, su capacidad resolutive (MSPBS, 2022). Aunque a un ritmo mucho más lento, se siguen creando nuevas unidades.

Cabral-Bejarano (2020) identifica cambios significativos en las dimensiones política y técnica que orientan el trabajo de la APS en Paraguay. Durante su instalación, entre 2008 y 2012, la estrategia se sustentó en valores y principios de enfoque integral, derechos, género e interculturalidad. En términos de financiamiento, se observó un fuerte compromiso político, incremento del gasto social y gestión local de fondos de equidad, reflejado en que en ese tiempo se cuadruplicó el presupuesto asignado. Además, se implementaron adecuaciones organizacionales, tales como la contratación de recursos humanos con incentivos, la incorporación de cursos de inducción y el desarrollo de normas, protocolos y guías, consolidando un modelo integrado de gestión. En la dimensión de participación social, las USF llevaron a cabo movilizaciones, campañas y reuniones comunitarias, fortaleciendo liderazgos locales y realizando las primeras evaluaciones de gestión social. En conjunto, este período se caracterizó por expansión territorial enfocada en poblaciones vulnerables, fuerte autonomía y construcción de liderazgo de las USF y articulación de actores.

No obstante, desde 2013 la estrategia mostró un cambio hacia un enfoque de medición de desempeño con la incorporación de herramientas inspiradas en el *New Public Management* (Kasper et al, 2023; MSPBS, 2024). Según Cabral-Bejarano (2020), en esta transición se observa un debilitamiento de los principios de APS, con pérdida del enfoque de derechos, disminución en la redistribución del gasto y desarticulación de los cuerpos de gobernanza. La administración retornó a un modelo centralizado, se redujo la autonomía local y se registró cooptación política de referentes locales junto con menor participación de

la cooperación internacional. En la esfera técnico-institucional se evidenció fragmentación de acciones, alta rotación del personal y abandono de procesos de capacitación y supervisión. Aunque se desarrolló un nuevo Manual de Funciones de las USF que incluye las estrategias promocionales de salud, el enfoque está orientado a lo asistencial. Asimismo, se aprecia un retroceso hacia la planificación normativa, deficiencias en la comunicación entre niveles y pérdida de la concepción de APS como política de Estado.

El componente más debilitado ha sido el de la gestión comunitaria. Nunca se llegó a implementar plenamente la propuesta original de incorporar cinco agentes comunitarios por unidad; por el contrario, muchas de estas estructuras han sido instaladas y mantenidas sin ningún agente comunitario. Esto ha limitado significativamente su funcionamiento, reduciendo sus actividades a la atención de pacientes en consultorio y dejando de lado o ejecutando de forma meramente superficial la mayoría de las acciones vinculadas a la promoción de la salud y a la organización comunitaria.

Este estudio buscó documentar la forma en que este cambio de orientación hacia lo normativa y la medición de desempeño institucional impacta en el cumplimiento de los principios de la APS orientados a la movilización comunitaria. Se analizan las tensiones que enfrentan los equipos de salud de la familia, y en particular los y las agentes comunitarios de salud, para la aplicación efectiva de las intervenciones basadas en comunidad cuando prima una percepción de baja valorización institucional y un sentimiento de disociación entre el cumplimiento de indicadores de desempeño y los resultados concretos de salud en las comunidades.

Tal como lo expresó un agente comunitario entrevistado de una unidad de salud rural: “Cumplimos con todos los indicadores pero nada cambia”.

Partimos de la hipótesis de que el constreñimiento institucional de la APS en Paraguay se refleja en el reemplazo de procesos de formación y construcción de liderazgo en la gobernanza local por mecanismos normativos y de control, lo que limita la aplicación de esta política pública con potencial transformador.

Burocracia de calle en la APS

Nos interesa confrontar esta realidad empírica con dos enfoques teóricos que permitan interpretar y comprender las deficiencias en la gestión vinculadas a la participación comunitaria en salud en contextos de limitados recursos.

En primer lugar, nos apoyamos en la caracterización desarrollada por Lipsky (2010) sobre los trabajadores del sector público que operan en el nivel de calle, a quienes denomina burócratas de calle, aquellos que están en contacto directo con los usuarios. La organización jerárquica de la autoridad en el sector público y la delimitación de las acciones de los funcionarios públicos por reglas detalladas tienen como objetivo reducir al mínimo la

discreción o autonomía de los funcionarios individuales responsables de ejecutar las políticas en nombre del estado. En su concepción, este sistema de administración disminuye el costo de supervisión pues las interacciones se hacen predecibles. Sin embargo, también genera la rigidez y lentitud típicamente asociada con la función pública.

Lipsky analiza cómo los funcionarios de primera línea tienen un mayor grado de discreción, dado que normalmente trabajan en lugares físicamente dispersos y en tareas que no son totalmente rutinarias o predecibles, y por tanto, en los instrumentos de gestión reconoce la imposibilidad de anticipar y reglamentar todas las posibles decisiones y acciones necesarias para ejecutar las políticas públicas. En el ámbito de la salud, estos trabajadores y trabajadoras (médicos, enfermeros y agentes para el trabajo comunitario del primer nivel) constituyen la puerta de entrada al sistema de atención y son el canal a través del cual las políticas públicas se concretan. Diversos estudios empíricos han documentado sus condiciones laborales, limitaciones y los márgenes de autonomía en que operan, revelando que estas dimensiones suelen ser insuficientemente consideradas en el diseño de programas, prestaciones y principalmente en las evaluaciones. Como respuesta, los instrumentos de evaluación ante la imposibilidad de recoger la variabilidad, se limitan a simplificar al máximo, limitándose a contabilizar números.

En segundo lugar, recurrimos al neoinstitucionalismo para analizar la forma en que se determinan las responsabilidades del primer nivel de atención. De acuerdo a este enfoque teórico la repetición continua de patrones de conducta construye normas, que con el tiempo se convierten en reglas, y después de un tiempo prolongado, en instituciones. En este contexto, los niveles más básicos del sistema de salud tienden a estar concebidos con escasa autonomía y suelen ser subvalorados institucionalmente. Con estas pautas se definen roles, se distribuyen responsabilidades y se establecen mecanismos de control.

Las unidades de salud del primer nivel de atención se enfrentan a una tensión estructural: por un lado, existe una alta demanda de respuesta a necesidades de sus usuarios directos, así como un conjunto de mandatos institucionales que sugieren intervenciones que promuevan la participación comunitaria; pero por otro, estas unidades disponen de escasas herramientas de gestión para impulsar efectivamente ese desarrollo, poco entrenamiento teórico-práctico y nulos instrumentos que permitan valorar y medir su desempeño en esta dimensión.

Existe así una disociación entre lo que se considera un “buen desempeño” desde los indicadores institucionales y lo que efectivamente se logra en los territorios. Los instrumentos de control de productividad no capturan adecuadamente la complejidad del trabajo cotidiano en el primer nivel de atención, donde los recursos son escasos, las expectativas sociales son altas y la adaptabilidad en la toma de decisiones resulta clave.

Métodos

La investigación combina una revisión de literatura con un enfoque cualitativo de estudio de casos. Se analizaron aportes teórico-conceptuales y manuales de funciones sobre APS, participación comunitaria y gobernanza en salud, así como estudios previos sobre la implementación de la APS en Paraguay y en América Latina. Esta revisión permitió identificar una teoría de cambio subyacente en el diseño de la APS en Paraguay: la suposición de que reportar cuantitativamente las actividades de promoción sería suficiente para garantizar la participación comunitaria, la atención centrada en las personas y la acción sobre los determinantes sociales, sin necesidad de profundizar en la formación, la reflexión y la adaptación contextual que permiten la verdadera aplicación de los principios rectores de la APS.

El análisis se sustentó en tres estudios de caso recientes de iniciativas de participación comunitaria en Paraguay, en los cuales una de las autoras participó como evaluadora y sistematizadora. El primero, examinó una estrategia de cuidados para personas con enfermedades crónicas no transmisibles implementada entre 2020 y 2022 en barrios urbanos vulnerables de Asunción, identificando limitaciones en la apropiación de herramientas de trabajo comunitario por serias limitaciones en infraestructura y sobrecarga de funciones del personal. El segundo correspondió al proyecto piloto de vigilancia comunitaria desarrollado entre 2022 y 2025 en distritos de Itapúa y Guairá, donde se observaron avances en la apropiación de herramientas tecnológicas, pero serias debilidades en la articulación comunitaria. El tercero se centró en una experiencia de aplicación y transferencia de tecnología social (dos Santos et al, 2025) a agentes comunitarios de salud del municipio de Mauricio José Troche, donde se evidenció que la estructura organizativa constriñe las posibilidades de incorporar métodos de articulación social porque las orientaciones centrales priorizan prestaciones clínicas y preventivas.

El trabajo de campo incluyó análisis documental de informes de proyectos; visitas con observación participante y conversaciones informales con los miembros de los equipos y entrevistas en profundidad. Esto permitió comprender cómo el modelo de medición de resultados actualmente empleado por el Ministerio de Salud estructura la práctica cotidiana de los equipos y resulta insuficiente para sostener procesos de participación. El análisis fue enriquecido mediante discusiones en el Grupo de Trabajo Ciencias Sociales para la Salud, constituido en FLACSO Paraguay.

La comparación entre los tres casos permitió examinar en qué medida las restricciones institucionales formales e informales explican las tensiones cotidianas entre desempeño y el real accionar de los equipos de salud familiar. Los casos fueron analizados utilizando métodos inductivos de codificación, identificando factores clave: la confrontación entre condicionamientos institucionales y expectativas de participación comunitaria, las fallas en

la formación teórico-práctica para actividades de movilización comunitaria y las limitaciones de las herramientas de gestión. Estas categorías fueron revisadas y discutidas en el grupo de trabajo para asegurar la confiabilidad y validez de los resultados.

Finalmente, en los resultados se presentan los condicionamientos institucionales identificados, las contradicciones en las reglas formales e informales que priorizan indicadores de productividad sobre actividades comunitarias y las tensiones que esto genera en el trabajo de los equipos. Se analiza especialmente el rol de los agentes comunitarios de salud, su potencial y sus limitaciones bajo marcos normativos rígidos, ilustrando cada apartado con ejemplos concretos de los proyectos estudiados.

Confrontación entre los condicionamientos institucionales y los mandatos de participación comunitaria

La implementación de la APS en Paraguay se encuentra condicionada por normas institucionales que limitan sus resultados. Entre ellos destaca la presión por indicadores de desempeño estandarizados, una rigidez burocrática y escasa flexibilidad para adaptar las intervenciones a las necesidades locales. Aunque la APS tiene objetivos claros y una base normativa sólida, la interiorización de sus principios por parte de actores locales ha sido limitada, lo que genera tensiones entre la aspiración de un enfoque promocional, comunitario y participativo, y la práctica diaria centrada en la asistencia clínica básica y el cumplimiento de indicadores de productividad. Estas condiciones se agudizan por la falta de recursos, la escasa capacitación y la priorización de rutinas administrativas sobre la acción comunitaria, creando un contexto en el que la APS opera de manera fragmentada y desvinculada de sus principios rectores.

Los condicionamientos institucionales identificados están orientados a una presión por indicadores estandarizados, lo que genera poca flexibilidad y refuerza formalismos burocráticos. Aunque la APS fue incorporada como estrategia oficial, la adopción de sus principios constitutivos no se interiorizó plenamente por los actores locales; se presentó como una solución “políticamente correcta”, sin un diagnóstico profundo de los problemas existentes.

Como resultado, la APS coexiste con los mismos vicios que pretende superar: burocracia excesiva, prioridades centradas en la generación de reportes y una limitada presencia comunitaria. En muchos casos, opera como un apéndice de una cultura organizacional más amplia, caracterizada por rubros precarios, clientelismo y relaciones jerárquicas rígidas. La rivalidad histórica entre los centros de salud tradicionales y las USF evidencia las desigualdades estructurales que tensiona las relaciones: mientras los primeros cuentan con numerosos profesionales con menor carga horaria y sin funciones

estandarizadas, las USF operan con equipos incompletos y exigencia de cumplimiento de metas sin recursos suficientes.

El nuevo Manual de Organización del Primer Nivel de Atención (MSPBS, 2022) establece un conjunto amplio de responsabilidades en materia de participación comunitaria, incluyendo la contraloría social, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la socialización de los resultados de un análisis situacional de salud y el desarrollo de procesos de promoción de la salud. Las USF tienen la orientación de establecer vínculos con distintos estamentos para incidir en los determinantes sociales y participar en monitoreo, evaluación y control de gestión, aunque no se establecen métodos o herramientas para ello. La cartera de servicios incluye actividades promocionales para todas las etapas del ciclo de vida, como reuniones comunitarias (Aty Guasu), audiencias públicas, clubes de salud para poblaciones específicas y diagnósticos comunitarios participativos. Sin embargo, el manual no proporciona guías prácticas ni capacitación específica, constituyendo un desafío para su implementación efectiva.

El dilema central de los funcionarios de primera línea en la provisión de servicios es que se supone que deben proveer servicios basándose en las realidades particulares de cada caso, pero la estructura de sus puestos les limita. En cambio se ven obligados a adoptar prácticas como racionar recursos y establecer rutinas uniformes que son impuestas por sus superiores.

Por ejemplo, en una USF de Mauricio José Troche se había organizado con dos semanas de anticipación una convocatoria comunitaria para desarrollar un taller de cartografía social, pero que tuvo que ser suspendida porque el día previo las agentes comunitarias recibieron por Whatsapp la orden de presentarse a la Región Sanitaria para una jornada de capacitación obligatoria.

En la práctica, el nivel de discrecionalidad que tienen estos funcionarios para elegir el modo directo en que se implementan las normativas es suficientemente alto como para marcar diferencias sustanciales en la calidad de atención, pero insuficiente para contener órdenes superiores. En casos de alta motivación, esto puede derivar en modificaciones que aumenten la calidad de la atención y benefician al usuario. Pero el efecto acumulativo de las decisiones tomadas en base a lo que finalmente se evalúa en los sistemas de monitoreo de desempeño, hace que finalmente se opte por el cumplimiento formal de los procesos sin establecer cambios significativos.

Esto se refuerza con el hecho que la planificación institucional del Ministerio de Salud ha ido mutando de un marco de presupuesto programático al presupuesto por resultado, alineado a los principios de la Nueva Gestión Pública, donde se introducen principios de desempeño inspirados en las organizaciones empresariales a la función pública, y que desvaloriza las cualidades de resolución y lectura de las realidades locales de forma diferenciada, frente a una uniformización e instalación de rutinas en el medición de

indicadores de desempeño. Más recientemente esto se ha agudizado con la incorporación de premios por cumplimiento de metas, ligados a proyectos respaldados por agencias de financiamiento internacional (MSPBS, 2023).

Aprendizaje y transmisión de conocimientos

Las entrevistas con personal de USF muestran que la implementación de la APS ha cambiado significativamente con el tiempo. En las primeras cohortes, se realizaban capacitaciones intensivas de dos semanas en modalidad presencial, acompañadas de manuales y supervisión directa, que aseguraban la realización de actividades de sensibilización comunitaria y trabajo intersectorial. Este enfoque promovía un compromiso y fluidez en la acción comunitaria. Actualmente, las capacitaciones son escasas y carecen de herramientas prácticas, lo que limita la capacidad de los equipos para realizar sensibilización comunitaria y actividades intersectoriales. Los trabajadores perciben el trabajo como más mecánico y deshumanizado, con escasa retroalimentación y baja exigencia en la coordinación comunitaria.

- Nosotros cuando nosotros entramos en aquel entonces primero que fuimos todo diferente, nosotros entramos por concurso público (...) Después (...) hubo la capacitación. Habrá durado 15 días, porque era una cantidad de libros que no terminaban más y todo semanas y semanas, nosotros estudiamos todo primero para después empezar.

- Ahora no, ahora te tiran abí no ellos no tienen ni son, ellos no saben nada. (...) Yo siento que los nuevos no son como nosotros, no tienen ese compromiso o tal vez no les gusta tanto lo que hacen. Pero sí, hay mucho cambio.

Médica de USF en Guairá, 48 años, 15 años en APS

El aprendizaje del personal se desarrolla principalmente en terreno y mediante la práctica progresiva, apoyado en la consulta con colegas más experimentados y la replicación de experiencias en cascada. Sin embargo, estas formas de aprendizaje no están institucionalizadas, lo que genera inequidades en capacidades y desempeño entre agentes comunitarios. Tal como señala una agente de Paso Yobai:

- ¿Tuvieron algún entrenamiento, una capacitación formal, algún curso de inducción?

- No, cuando yo empecé al menos no. Empezamos compañeras, somos las que ingresamos hace ocho años que estamos acá. Y después de a poco preguntando a las licenciadas, y eso es lo que salimos a hacer nuestro trabajo.”

- ¿Quién te dijo lo que tenías que hacer?

- El director, sí. Al comienzo nuestro trabajo fue hacer censo. (...) Después preguntando, con las licenciadas (...) empezamos a hacer charlas. Nos acostumbramos... (...) eso es lo que más cuesta.

Agente comunitaria de USF en Guairá, 28 años, 7 años en APS

Limitaciones de herramientas de gestión

Las herramientas de planificación y seguimiento, como la Planificación Operativa Anual (POA) o los informes de productividad basados en metas, están pensadas principalmente para contar actividades y productos, más que para evaluar su impacto real. Las Unidades de Salud de la Familia (USF) reportan cada mes cuántas charlas, audiencias y actividades comunitarias realizaron, pero esos registros no reflejan la calidad de las intervenciones ni permiten ajustar las acciones según las necesidades locales que van surgiendo. Los Análisis de Situación de Salud Integral (ASSI) que algunas comunidades realizan tampoco se conectan con las metas programáticas ni reciben monitoreo a nivel regional o central, por lo que su ejecución se percibe más como un trámite administrativo que como una herramienta operativa útil.

El POA se presenta en formato de planilla electrónica, donde se indican, por ejemplo, cuántas charlas se deben hacer en las instituciones, el número de audiencias y actividades comunitarias (*aty guasu*), entre otros indicadores. Los equipos reparten internamente estas metas: si deben realizar 20 charlas al año, se asigna cuántas hace cada agente comunitario, cuántas el licenciado y cuántas el médico. Cada USF entrega dos informes al cierre de mes: uno con las actividades realizadas y las atenciones prestadas, y otro centrado en las acciones promocionales, incluyendo fecha, lugar, tema y número de participantes. Cada tipo de actividad está codificado, y aunque los detalles se registran en el libro de actas de cada USF, esta información no se centraliza ni llega a la Región Sanitaria, quedando solo a nivel local, lo que en algunos casos ha provocado que se pierda la práctica de usarla de forma rutinaria.

Las prioridades promocionales se deciden sobre todo por lo que ven en el consultorio: si hay muchos casos de diarrea, se organizan charlas sobre el tema; si no se alcanza la cobertura de mujeres en edad fértil, se prioriza este grupo; y si hay campañas nacionales de vacunación, esas se colocan como prioridad. También se toman en cuenta los hallazgos de las visitas domiciliarias. Pero el POA sigue siendo básicamente un conteo de actividades, con metas rígidas y previamente definidas, sin espacio para ajustar el plan a las necesidades emergentes o a las prioridades que surjan de procesos participativos locales.

Aunque el ASSI incluye un plan de acción basado en diagnósticos participativos, generalmente no se vincula con las metas de las USF, por lo que los equipos no lo incorporan en su trabajo cotidiano. Su implementación se percibe más como un ejercicio administrativo que como una herramienta práctica. En nuestras visitas de campo se observó que casi ninguna USF utilizó reuniones comunitarias para realizar el diagnóstico participativo. Además, el instrumento no tiene monitoreo ni a nivel regional ni central, lo que limita su utilidad para orientar acciones efectivas. Tampoco se cuenta con instrumentos estandarizados para mapear y hacer seguimiento de referentes comunitarios, guías prácticas para el desarrollo de reuniones, lo que demuestra fragilidad en el enfoque promocional.

Consecuencias para la APS

Estas limitaciones generan una invisibilización del trabajo relacional y comunitario, debilitando la innovación social y reproduciendo el bajo reconocimiento de los trabajadores de primera línea. Los agentes comunitarios, que actúan como nexo entre políticas y comunidad, enfrentan frustración y desmotivación al reportar metas rígidas que no siempre se adaptan a las realidades locales. La APS, que originalmente buscaba un enfoque integral, centrado en las personas y la comunidad, se ha reducido a un conjunto de tareas asistenciales limitadas. Aunque se reconoce formalmente la importancia de los equipos interdisciplinarios y de los agentes comunitarios, no se asignan los recursos ni la capacitación necesaria para que puedan desempeñar efectivamente sus funciones.

En entrevistas con agentes comunitarios de salud se percibe un alto nivel de frustración por no poder alcanzar las metas establecidas. Aquellos con más años de antigüedad que fueron de las primeras cohortes capacitadas, advierten que el enfoque integral que caracterizó los primeros años de la estrategia se ha desdibujado, reduciéndose a un conjunto de tareas asistenciales que resultan insuficientes frente a los complejos desafíos de contextos altamente vulnerables. Estos trabajadores de primera línea, que desempeñan un papel fundamental como nexo entre las políticas públicas y la comunidad, no cuentan con las herramientas necesarias para adaptarse a la diversidad de realidades en las que deben intervenir.

Discusión

La APS sigue siendo una estrategia de salud con enfoque integral, caracterizada por cercanía, accesibilidad y capacidad de respuesta a las necesidades de personas, familias y comunidades. Sin embargo, sus límites tienden a recortarse. La Declaración de Astana (2018) reafirmó la importancia de la APS, pero, a diferencia de Alma-Ata (1978), enfatiza la coordinación e integración de servicios, la accesibilidad, continuidad y capacidad de respuesta del sistema, reduciendo el foco en movilización social. Como resultado, los esfuerzos institucionales para dotar a los equipos de herramientas de participación comunitaria y medir su desempeño en estas áreas son cada vez más escasos, y los instrumentos privilegian lo cuantificable sobre lo relacional.

Este vaciamiento de sentido y cercenamiento de la APS es consecuencia de la concentración de los instrumentos de gestión en prestaciones curativas y de recuperación de la salud, relegando las intervenciones promocionales y comunitarias. El Marco de Evaluación del Desempeño de los Sistemas de Salud para la Cobertura Universal (Papanicolas et al, 2022) ejemplifica esta tendencia: define claramente los límites del sistema de salud hacia lo cuantificable y lo clínico, excluyendo intervenciones relacionadas con los determinantes sociales y la movilización comunitaria, concentrándose en gobernanza,

generación de recursos, financiamiento y prestación de servicios, basándose en sus trabajos previos (Londoño y Frenk, 1997; Murray y Frenk 2000).

La participación social en salud es de hecho un concepto polisémico. Estudios en Chile y Brasil (Egaña et al., 2023; Vázquez, 2002), reportan cómo la misma se concibe de manera diferenciada según la posición de los actores en el sistema. Mientras los decisores la enuncian como un principio normativo, atrapado entre un utilitarismo instrumental y la posibilidad de asociatividad real, los equipos de campo la traducen en tareas estandarizadas, y las comunidades la viven como experiencias concretas y situadas. En Paraguay se observa una dinámica similar: a nivel central, el discurso enfatiza la participación como eje de la APS; en la práctica local, se limita a actividades operativas predefinidas; y en la comunidad, su apropiación depende de experiencias puntuales más que de un entramado institucional sólido. Esta similitud sugiere que la brecha entre discurso y práctica no es un fenómeno aislado, sino parte de un patrón regional que tensiona la posibilidad de implementar la APS como estrategia integral.

La lógica de la Nueva Gestión Pública ha contribuido a estos condicionamientos institucionales. En el estudio hemos evidenciado cómo estos los equipos de salud familiar operan bajo condiciones de ambigüedad normativa, escasez de recursos y demandas sociales crecientes, bajo instrumentos de medición que no reflejan esta complejidad, en diálogo con el enfoque de burócratas de calle de Lipsky. A pesar de su cercanía con las comunidades, sus márgenes de acción están condicionados por marcos institucionales que privilegian la estandarización de procesos y la cuantificación simple. Este enfoque, reforzado por reformas presupuestarias orientadas a resultados y premios por cumplimiento de metas impulsadas por agencias de cooperación, tiende a desvalorizar capacidades clave como la lectura situada del contexto o la construcción de vínculos comunitarios.

Este debate enlaza con discusiones más amplias sobre qué entendemos por resultados del sistema de salud, los que pueden ir desde indicadores curativos hasta la satisfacción del usuario con los servicios o, incluso, aspectos más amplios como los derechos humanos y la confianza en el sistema (Papanicolas et al 2022). Si la participación es entendida como parte de la gobernanza del sistema de salud, requiere que los gobiernos interactúen de manera proactiva con diversos grupos sociales, a través de mecanismos institucionalizados que trasciendan lo testimonial o trivial, construyendo confianza y canales de participación legítimos, desde el nivel local al nacional.

El marco multinivel de gobernanza (gubernamental, colectiva y operativa) ofrece herramientas para comprender las tensiones observadas en Paraguay. Este enfoque evidencia que las debilidades en un nivel, por ejemplo marcos normativos rígidos y escasa asignación de recursos, pueden, en ciertos casos, ser compensadas por la acción colectiva comunitaria o por decisiones operativas de los equipos locales (Abimbola et al, 2014). Sin embargo,

nuestros hallazgos muestran que, en el caso paraguayo, las posibilidades de compensación son limitadas: la participación comunitaria carece de instrumentos efectivos y de reconocimiento institucional, mientras que los equipos se ven constreñidos por indicadores productivistas que restringen su capacidad de adaptación.

Conclusión

En síntesis, nuestros hallazgos confirman que la orientación institucional de la APS hacia una lógica centrada en la productividad y las intervenciones clínicas básicas en el primer nivel de atención se traduce en la priorización de indicadores por encima de la interiorización de los principios de movilización social y gobernanza participativa, lo que limita significativamente su alcance e impacto en la comunidad.

Los registros oficiales de monitoreo, centrados en indicadores numéricos agregados, resultan insuficientes para capturar la calidad de la atención o identificar prácticas destacadas relacionadas a la movilización social, y por el contrario, las desalientan porque requieren mayor uso de recursos o porque desde la lógica de los gerentes pueden aumentar demandas que el sistema no se vea en posibilidad de responder.

Pero sin participación social en salud, la APS pierde su sentido. De allí la necesidad de repensar los sistemas de planificación y evaluación del sector salud desde una perspectiva que valore el trabajo relacional, situado y colectivo de los equipos de primer nivel, condición indispensable para mejorar los resultados de salud en contextos de alta vulnerabilidad.

Bibliografía

- Abimbola, S., Negin, J., Jan, S., & Martiniuk, A. (2014). *Towards people-centred health systems: a multi-level framework for analysing primary health care governance in low- and middle-income countries*. Health policy and planning, 29 Suppl 2(Suppl 2), ii29–ii39. <https://doi.org/10.1093/heapol/czu069>
- Cabral-Bejarano, M. S., Nigenda, G., Conill, E., & Arredondo, A. (2020). *Implementación de la Atención Primaria de Salud en Paraguay en tres periodos de gobierno: dimensiones políticas, sociales y técnicas observadas en el nivel subnacional*. Rev Esp Salud Pública, 94, e202011144.
- Caldera Ortega, A. R. (2020). *El marco de análisis de las coaliciones promotoras*. En G. Del Castillo & M. Dussauge (Eds.), *Enfoques teóricos de políticas públicas: Desarrollos contemporáneos para América Latina* (pp. 117–146). FLACSO México. <https://doi.org/10.2307/j.ctv18pghf4>
- dos Santos, B. C., Rosenberg, F. J., Caiett, V., Genial, M., Mateus, I., Rodrigues de Jesus, M., & Carvalho, S. M. (2025). *Diagnóstico rápido participativo y cartografía participativa: herramientas para abordar las desigualdades sociales como determinantes de las inequidades en salud*. Fiocruz.
- Egaña Rojas, Daniel & Vejar, Lorena & Rioseco, Ricardo & Carrasco, Paulina & Galvez, Patricia. (2020). *Participación social en la atención primaria en salud: tensiones y contradicciones*. Atención Primaria. 52. 10.1016/j.aprim.2020.02.013.
- Lipsky, Michael. (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. 76. 1-275. 10.2307/1960475.
- Kasper, M. S., Santos, F. L. d., Oliveira, P. S. d., Silva, J. P. d., Santos, K. d. S., Araujo, P. N. d., Souza, G. C., Quintão, C. B. d. S., Viana, A. L., Matumoto, S., Mishima, S. M., Fermino, T. Z., Abrahão, A. L., Righi, L. B., Monceau, G., & Fortuna, C. M. (2023). *The Work of Nurses in Primary Health Care: Crossings of the New Public Management*. Healthcare, 11(11), 1562. <https://doi.org/10.3390/healthcare11111562>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2016). *Análisis del Gasto Total en Salud en Paraguay. Años 2003 - 2014*. Dirección General de Planificación y Evaluación, Dirección de Economía de la Salud. Disponible en: <https://www.mspbs.gov.py/dependencias/planificacion/adjunto/95e07a-AnalisisdelGTS2003al2014.pdf>
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. (2022). *Manual de Organización del Primer Nivel de Atención*. Dirección General de Desarrollo de Servicios y Redes de Salud, Dirección de Atención Primaria de la Salud. Asunción, Paraguay. ISBN: 978-99925-11-15-2.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (2023). *MSP presenta modelo de gestión en salud con incentivos por cumplimiento de metas*. Disponible en: https://www.mspbs.gov.py/portal/28827/msp-presenta-modelo-de-gestion-en-salud-con-incentivos-por-cumplimiento-de-metas.html?utm_source=chatgpt.com Accedido el: 9/8/2025 9:52
- Oliveira, T. de S., & Pereira, A. M. M. (2024). *Expressões das desigualdades no acesso aos serviços de saúde na América Latina: uma revisão de escopo*. Ciência & Saúde Coletiva, 29(7). <https://doi.org/10.1590/1413-81232024297.04932024>

Organización Mundial de la Salud. (1978). Declaración de Alma-Ata: Atención primaria de salud. Informe de la Conferencia Internacional sobre Atención

Primaria de Salud, Alma-Ata, URSS, 6-12 de septiembre de 1978. Ginebra: Organización Mundial de la Salud. ISBN 92 4 354135 8. Disponible en:

<https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/39244/9243541358.pdf>

Organización Mundial de la Salud y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. (2021). *Marco operacional para la atención primaria de salud: transformar la visión en acción* [Operational framework for primary health care: transforming vision into action]. OMS; UNICEF.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/>

Organización Panamericana de la Salud. (2019). Salud universal en el siglo XXI: 40 años de Alma-Ata. Informe de la Comisión de Alto Nivel (edición revisada). OPS. Disponible en:

<https://iris.paho.org/handle/10665.2/50960>.

Organización Panamericana de la Salud (2023). Evaluación del desempeño de los sistemas de salud: Un marco para el análisis de políticas. Washington, DC: OPS. Disponible en:

<https://doi.org/10.37774/9789275326787>.

Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2023). Tablero de indicadores para sistemas de salud basados en la Atención Primaria de Salud. Recuperado de:

<https://www.paho.org/es/tablero-indicadores-aps>

Papanicolas, I., Karanikolos, M., Figueras, J., & Rajan, D. (2022). Hacia un enfoque común: el marco de evaluación del desempeño del sistema de salud para la cobertura universal de salud. Evaluación del desempeño de los sistemas de salud, 29.

Sabatier P. y Weible, C (20..) El marco de las coaliciones promotoras. En P. Sabatier (Ed), Teorías del proceso de las políticas públicas (pp.203-238).Westview Press

Silva, L. C. da, Malta, A. do M. M., Barcelos, C. de C., Maciel, E. S., Lima, F. de, Almeida, J. B. M., & Machado, S. R. E. (2025). *Entre o progresso e o retrocesso: revisão crítica das mudanças na política nacional de atenção básica*. Europub Journal of Health Research, 6(1), e5700.

<https://doi.org/10.54747/ejhrv6n1-008>

Vázquez Navarrete, M Luisa, Silva, M Rejane Ferreira da, Campos, Eliane Siqueira, Pereira, Ana Paula Campos, Diniz, Alcides da Silva, Veras, Ida Leite y Arruda, Ilma Kruze Grande de. (2002). *Visión de los diferentes agentes sociales sobre la participación social en el sistema de salud en el nordeste de Brasil: Una aproximación cualitativa*. Rev Esp Salud Pública. 2002, 76(5), 585-594.;76:585---94.

Mérito en la Alta Dirección Pública en Chile: análisis de la institucionalidad y resultados del sistema

Eduardo Alfredo Menz Queirolo

FLACSO Chile

Resumen

En los últimos años, la función pública en Chile ha sido objeto de un creciente cuestionamiento, impulsado por la erosión del prestigio institucional, el fortalecimiento del escrutinio ciudadano y el rol investigativo de los medios de comunicación. A pesar de que el país ha mantenido una posición destacada en mediciones internacionales de combate a la corrupción, y de fortalecimiento de los sistemas de servicio civil, aún se evidencian debilidades institucionales para consolidar un sistema meritocrático. En este contexto, la profesionalización del Estado se ha convertido en una prioridad, particularmente tras las crisis políticas del 2003, 2016 y política-social de 2019, que han resaltado la necesidad de fortalecer la probidad y los resultados en la gestión pública. Desde su implementación en 2003, el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) ha buscado garantizar el ingreso meritocrático de profesionales a la administración pública, promoviendo criterios de selección basados en la competencia y reduciendo el clientelismo político. No obstante, su evolución ha estado marcada por desafíos, incluyendo la cobertura del sistema, la estabilidad de los directivos seleccionados, la autonomía del sistema frente a presiones políticas y la efectividad de los mecanismos de evaluación de desempeño. Este estudio tiene por objetivo examinar la profesionalización de la función pública en Chile a través de un análisis de los procesos de selección y gestión del SADP entre 2000 y 2021. Utilizando fuentes documentales y entrevistas semiestructuradas, se evalúan las principales fortalezas, debilidades y desafíos del sistema, considerando su impacto en la meritocracia, accountability y evaluación de desempeño de la Alta Dirección Pública. Se espera que los resultados contribuyan a una reflexión crítica sobre el mérito en la administración pública y las reformas necesarias para consolidar un Estado más eficiente, profesional y legítimo ante la ciudadanía.

Palabras clave

Empleo público, Meritocracia, Alta Dirección Pública

Institucionalización del mérito y tensiones con la discrecionalidad política

Esta ponencia se basa en los resultados de la tesis doctoral realizada por el autor, denominada: *La Alta Dirección Pública: mérito, profesionalización y modernización del Estado en Chile*, presentada en septiembre de 2025. La creación del Sistema de Alta Dirección Pública (SADP) en 2003 representó un hito en la institucionalización del mérito en Chile. Por primera vez, se implementaron concursos públicos y procedimientos técnicos para seleccionar a los altos directivos del Estado, buscando dejar atrás prácticas clientelares tradicionales. Este cambio siguió la lógica de la “nueva gestión pública”, promoviendo una burocracia más profesional, basada en capacidades comprobadas (Grindle, 2012). Sin embargo, desde sus inicios, el SADP contempló márgenes de decisión política en etapas del proceso. Este diseño híbrido refleja la tensión permanente entre meritocracia y discrecionalidad política. Por un lado, se avanza hacia nombramientos más objetivos y transparentes, reduciendo nepotismo y *amiguismo* en la alta administración. Por otro lado, se reconoce la necesidad de cierto margen de confianza política en cargos estratégicos. Autores como Grindle (2012) y Peters y Pierre (2003) han subrayado que toda administración pública combina elementos técnicos y políticos; la clave está en equilibrarlos correctamente. En efecto, Grindle advierte que intentar eliminar por completo el componente político puede ser contraproducente, pues genera resistencias masivas y paraliza las reformas. “*La experiencia comparada en América Latina sugiere que un diseño mixto –que permita cierta injerencia política acotada en nombramientos– puede facilitar la profesionalización del resto de los cargos directivos*” (Chudnovsky, 2017, p. 5).

Si bien el SADP fue diseñado desde el inicio como un sistema híbrido, a lo largo de su evolución se ha profundizado la dimensión meritocrática a través de reformas, prácticas y mayor legitimidad social. Es un modelo que permite un espacio de confianza política, pero que busca desde su fundamento que la regla general sea la estabilidad basada en mérito, y no la discrecionalidad como norma. Chile ha avanzado en la *institucionalización de la meritocracia*, pero sin desterrar totalmente la facultad discrecional de las autoridades. A dos décadas de vigencia del SADP, sus resultados revelan avances importantes, pero también persistencia de tensiones. Por una parte, estudios externos coinciden en que Chile cuenta hoy con uno de los sistemas de alta dirección pública más sólidos de la región, logrando reducir la arbitrariedad en los nombramientos iniciales y profesionalizando muchos puestos clave (Menz, 2025). La normativa SADP –fortalecida por reformas legales en 2016– ha acotado los márgenes de discrecionalidad en la selección de directivos, introduciendo criterios de mérito en instituciones donde antes primaba el cuoteo político. Esta institucionalización del mérito ha contribuido a mejorar la eficacia administrativa y a disminuir prácticas de clientelismo, en línea con la evidencia internacional que vincula servicio civil profesional con menor corrupción y mayor confianza ciudadana (Evans &

Rauch, 1999; Dahlström et al., 2012). No obstante estos avances, aún persisten tensiones estructurales que limitan el pleno alcance de la profesionalización de la alta administración pública en Chile. Si bien el SADP ha introducido criterios objetivos y procedimientos técnicos que han fortalecido el proceso, el margen de discrecionalidad política en las decisiones finales de nombramiento y, sobre todo, en la facultad de remoción por razones de confianza, continúa siendo un obstáculo para consolidar un servicio civil estable y meritocrático. El problema emerge cuando dicha discrecionalidad se ejerce de manera desproporcionada, generando consecuencias adversas: alta rotación de directivos en cada cambio de gobierno, fragilidad en la continuidad de políticas públicas y desincentivos para atraer talento al sector público. En estas condiciones, la discrecionalidad deja de ser un contrapeso razonable y se transforma en un factor que erosiona los principios de estabilidad y profesionalización que dieron origen al sistema.

De hecho, la evidencia recopilada por la investigación doctoral muestra que la rotación de altos directivos continúa asociada en gran medida a los ciclos políticos. Tras cambios de gobierno, es frecuente el despido de directivos ADP amparado en la causal de “exclusiva confianza”, lo que implica que la lealtad política del funcionario sigue pesando más que su desempeño objetivo en la continuidad en el cargo. En este aspecto, “el componente meritocrático se ve fuertemente subordinado al componente político” (Menz, 2025) y la cultura institucional no ha terminado de arraigar la estabilidad basada en mérito. En suma, la tensión mérito vs. confianza sigue vigente: el SADP logró institucionalizar prácticas meritocráticas en el ingreso a la alta administración, pero no eliminó las presiones políticas que inciden en nombramientos y especialmente en destituciones. Por ejemplo, de acuerdo a cifras oficiales de la OCDE (2017), alrededor del 25% de los directivos ADP fueron desvinculados antes de finalizar su período, y en la mayoría de los casos la causal fue “pérdida de confianza”.

Este hallazgo refleja el clásico *dilema política-administración* identificado por la literatura (Svara, 2001), donde la tecnocracia pura choca con las necesidades de control político. Chile ha optado por una vía intermedia, con resultados positivos, pero aún imperfectos. El desafío hacia adelante es profundizar la meritocracia –por ejemplo, limitando la discrecionalidad en ceses– sin desconocer los requisitos de gobernabilidad democrática que legítimamente preocupan a las autoridades electas (Arellano, 2003).

Solo así se podrá consolidar una alta dirección pública profesional, estable y a la vez alineada con el programa de gobierno de turno.

Evaluación de desempeño: avances, resistencias y pendientes

La introducción de mecanismos de evaluación de desempeño para los altos directivos públicos fue concebida como el complemento necesario a la selección por mérito. En teoría,

el SADP no solo debía reclutar directivos competentes, sino también asegurar que estos cumplieran objetivos y rindieran cuentas de su gestión mediante instrumentos formales como los *convenios de desempeño*. Cada directivo ADP firma un convenio con metas y es evaluado en función de su cumplimiento. En la práctica, esto ha representado un avance significativo hacia una cultura de gestión por resultados en el sector público chileno. A diferencia del pasado, donde la evaluación de altos cargos era prácticamente inexistente, hoy existe un procedimiento establecido y transparente para monitorear su desempeño.

Sin embargo, diversos análisis señalan que estos mecanismos no han alcanzado todo su potencial debido a resistencias y limitaciones en su implementación. En primer lugar, ha costado integrar la evaluación de desempeño al ciclo de gestión pública de manera efectiva. Muchos ministerios y autoridades políticas utilizan los convenios de desempeño de forma *burocrática*, cumpliendo el trámite legal, pero sin un compromiso real con la evaluación. Según Abarzúa (2013), “el Convenio de Desempeño y su real uso es un pendiente de nuestro sistema”, ya que con frecuencia se reduce a un ejercicio formal para asignar la bonificación anual, sin que sus resultados influyan en decisiones de continuidad o remoción del directivo. De hecho, suele faltar un diálogo sistemático entre la autoridad y el directivo sobre las metas, seguimiento periódico y retroalimentación –elementos esenciales de una gestión del desempeño genuina. Esta situación obedece en parte a la alta rotación de los directivos: si muchos son removidos por motivos políticos antes de completar sus periodos (en 2021, el 49,1% de los ADP en funciones al inicio del período presidencial fueron desvinculados anticipadamente antes de completar su mandato),¹ la evaluación anual pierde importancia como herramienta de mejora continua (Menz, 2025). Asimismo, existe resistencia por parte de algunas autoridades de gobierno a verse constreñidas por evaluaciones técnicas en su facultad de destituir o renovar a los directivos. Mientras la ley permita cesarlos invocando pérdida de confianza sin mayores requisitos, la evaluación pasa a segundo plano. Como señala Menz (2025), actualmente “el convenio de desempeño no es vinculante” y las evaluaciones suelen tener consecuencias limitadas, restringidas al pago de incentivos variables, pero sin impacto en la permanencia o desarrollo profesional del directivo. Frente a este diagnóstico, quedan pendientes importantes elementos para fortalecer la evaluación de desempeño en la alta dirección pública. El consenso de expertos es que Chile debe transitar desde un esquema de mera *evaluación ex post* a un modelo integral de gestión del desempeño (Pulakos et al., 2015; Barzelay, 2019). Esto implica institucionalizar un ciclo que incluya la planificación conjunta de metas, seguimiento continuo, retroalimentación cualitativa y uso estratégico de los resultados de la evaluación (por ejemplo, para decidir renovaciones de contrato, capacitaciones o incluso eventuales despidos por bajo rendimiento). En línea con estas recomendaciones, Abarzúa (2013)

¹ Según el Informe de Funcionamiento del SADP presentado al Congreso Nacional en 2023.

propone “dar realidad institucional a los convenios de desempeño” validándolos como contrapeso a la remoción política: es decir, que el desempeño registrado sea un criterio efectivo –incluso legalmente exigible– al momento de decidir la continuidad de un directivo. Menz (2025) coincide en la necesidad de reforzar técnica e institucionalmente los mecanismos de evaluación, de modo que las salidas de altos directivos *no fundadas en criterios técnicos* se dificulten. Algunas reformas discutidas incluyen otorgar al *Consejo de Alta Dirección Pública* un rol más activo en el seguimiento de los convenios, estandarizar indicadores de desempeño relevantes por sector, y ligar la desvinculación de directivos estrictamente al incumplimiento de objetivos salvo casos excepcionales (Abarzúa, 2013). También se sugiere ampliar las consecuencias positivas de una buena evaluación –por ejemplo, acceso a programas de formación, posibilidad de renovación en otros cargos– para motivar a los directivos y retener talento (Menz, 2025; Grindle, 2010). En suma, aunque Chile ha avanzado al instalar la evaluación de desempeño en su alta gerencia pública, persiste una brecha entre el diseño formal y la práctica. Superar las resistencias requerirá voluntad política para equilibrar la autonomía de las autoridades con la *rendición de cuentas* objetiva de los directivos (Schedler, 1999). Solo así la evaluación dejará de ser un rito burocrático para convertirse en un pilar del accountability estatal y en motor de mejora de la gestión pública.

Accountability social y déficit de participación ciudadana

La profesionalización de la administración del Estado no solo involucra dimensiones internas de gestión, sino también una relación más transparente y responsable frente a la ciudadanía. En teoría, un servicio civil meritocrático debiera fortalecer la confianza pública en las instituciones, al reducir el clientelismo y mejorar la calidad de las políticas públicas. No obstante, un hallazgo clave del análisis de Menz (2025) es la existencia de un déficit de accountability social en el caso chileno. Si bien el SADP introdujo mecanismos de *accountability horizontal* –es decir, controles entre agencias del Estado, como el rol fiscalizador del Consejo ADP y los reportes al Congreso–, ha dejado relativamente intacta la dimensión de *accountability vertical* o ciudadana (Schedler, 1999). En la práctica, la sociedad civil y los usuarios de los servicios públicos participan muy poco en el escrutinio o debate sobre la actuación de los altos directivos públicos. Tal como señala Menz (2025), la ciudadanía “no ha sido parte sustantiva de los debates... de sus evaluaciones ni de la definición de sus necesidades de cambio” en torno al SADP. En otras palabras, las decisiones sobre quién lidera las agencias estatales y cómo se evalúa su desempeño se toman en círculos cerrados (gobierno, consultoras de selección, consejos técnicos) con escasa *participación ciudadana*. Este alejamiento del público general puede interpretarse como una debilidad en la legitimidad democrática del sistema.

La literatura sobre accountability democrática (O'Donnell, 1998; Schedler, 1999) enfatiza que, además de los controles institucionales, es crucial habilitar canales para que los ciudadanos comuniquen sus demandas y evalúen la gestión pública. En Chile, existen instrumentos de participación ciudadana en la administración –por ejemplo, encuestas de satisfacción usuaria, consejos consultivos en algunos servicios–, pero ninguno específicamente vinculado a la ADP. Noya (2016) sostiene que la ausencia de involucramiento ciudadano en procesos de reforma del Estado puede generar un sentimiento de desapego y desconfianza hacia las élites tecnocráticas. Efectivamente, al ciudadano común le resulta difícil percibir cómo la selección meritocrática de directivos mejora su vida cotidiana, sobre todo si no hay espacios para que exija cuentas o se informe sobre los resultados de su gestión. El *déficit de accountability social* se refleja también en la escasa visibilidad pública del SADP: salvo por noticias ocasionales sobre nombramientos de altos cargos, no hay un seguimiento ciudadano de su funcionamiento. Esto limita la presión externa para mantener y profundizar la meritocracia. Por ejemplo, cuando un gobierno decide remover en masa a directivos ADP al llegar al poder, dicha acción suele ocurrir sin gran costo político porque el tema no ocupa un lugar prominente en la agenda pública ni en el escrutinio ciudadano.

Superar este déficit requeriría abrir el SADP a la sociedad. Algunas ideas incluyen: transparentar más la información sobre el desempeño de los altos directivos (publicar informes comprensibles de cumplimiento de metas), fortalecer instancias de *control social* como observatorios ciudadanos o mesas de diálogo sobre reformas al SADP, e involucrar a usuarios o expertos independientes en las evaluaciones de gestión. También se podría reforzar la rendición de cuentas pública de los directivos: por ejemplo, que con mayor frecuencia los altos ejecutivos expongan resultados de su servicio ante la comunidad o en audiencias públicas, lo que incentivaría una mayor orientación al ciudadano (Noya, 2016). Este tipo de medidas conectan con la noción de *accountability social* definida por Guillermo O'Donnell (2003) –la capacidad de la sociedad civil de “movilizarse por actos que realice el gobierno” y exigir explicaciones–. En Chile, hasta ahora la profesionalización del Estado ha sido un proyecto tecnocrático impulsado “desde arriba”, con consenso político y apoyo de organismos técnicos, pero con poca apropiación social. Ello explica en parte que no se perciba un fuerte respaldo ciudadano que blinde al SADP frente a eventuales retrocesos. Fortalecer la participación ciudadana no solo legitimaría las decisiones públicas –“*es una vía para legitimar las decisiones públicas*” (Menz, 2025)– sino que daría sentido profundo a la reforma, conectándola con los valores democráticos de transparencia y control por parte de la sociedad. En definitiva, avanzar hacia un Estado más profesional debe ir de la mano con un Estado más abierto y responsable ante la ciudadanía, para así cerrar la brecha entre mérito burocrático y confianza pública.

Reformas como respuesta a crisis: oportunidades y límites

La historia de la profesionalización del Estado en Chile muestra un patrón claro: las reformas más ambiciosas han surgido como respuesta a crisis políticas de legitimidad. Dos momentos son ilustrativos. Primero, a comienzos de la década de 2000, una serie de escándalos de corrupción (sobornos y malversaciones en ministerios, caso MOP-Gate, etc.) sacudieron al gobierno de Ricardo Lagos. Esta “crisis de probidad” generó un amplio consenso transversal sobre la necesidad de reformar el servicio civil (Menz, 2025). Como resultado, en 2003 se promulgó la Ley 19.882 (conocida como *Ley de Nuevo Trato*), que creó el Servicio Civil y el SADP como sus componentes centrales. De modo similar, una década más tarde, en 2015, Chile enfrentó nuevas revelaciones de irregularidades (casos de financiamiento ilegal de la política como Penta y SQM, y conflictos de interés como el caso Caval). La administración de Michelle Bachelet, en medio de esa crisis de confianza, impulsó una segunda generación de reformas integridad y modernización del Estado. En este contexto se fortaleció el SADP mediante la Ley 20.955 de 2016, la cual amplió su cobertura institucional y perfeccionó algunos procedimientos. Ambas coyunturas confirman lo observado por la investigación doctoral: *“los avances en la profesionalización del Estado solo han sido posibles cuando los déficits de meritocracia han afectado la legitimidad política de actores con poder”*. En otras palabras, las reformas profundas requieren de una ventana de oportunidad política, usualmente abierta por escándalos que vuelven insostenible el status quo. Autores clásicos de la ciencia política como O’Donnell (1994) han señalado que, en las nuevas democracias latinoamericanas, las mejoras institucionales (como el fortalecimiento del estado de derecho y la accountability) suelen ser reactivas, motivadas por crisis que ponen en juego la estabilidad del régimen. El caso chileno encaja en esta dinámica: la meritocracia fue adoptada como “mecanismo de salida” frente a crisis específicas (Menz, 2025) y logró aglutinar apoyos políticos solo en esos contextos excepcionales.

Estas crisis, sin duda, ofrecieron oportunidades para introducir cambios antes impensables. En 2003, diversos actores institucionales, políticos y académicos lograron un acuerdo en torno a la reforma del servicio civil. Este amplio respaldo político-social dotó de legitimidad a la creación del SADP, asegurando su aprobación e implementación inicial. Asimismo, la crisis de 2015 llevó a la formación de la Comisión Engel, cuyas recomendaciones en materia de alta dirección pública brindaron sustento técnico y ético a la reforma de 2016. En ambos casos, se puede decir que la crisis *aceleró la agenda de modernización* y permitió sortear resistencias que en tiempos normales habrían bloqueado o diluido las reformas (Grindle & Thomas, 1991). Sin embargo, también es evidente que las reformas impulsadas por crisis tienen límites importantes. Primero, tienden a ser reactivas y enfocadas en apagar la crisis inmediata, más que en construir capacidades de largo plazo. Por ejemplo, la reforma de 2003 fue exitosa en instaurar el SADP, pero tuvo limitaciones

importantes, tales como una autonomía e independencia insuficiente, cobertura limitada, mecanismos de evaluación de desempeño débiles y una débil legitimidad social y política, dejando cabos sueltos que perduraron con el tiempo.

Segundo, una vez superada la crisis y normalizada la situación, el impulso reformador se debilita. La vigilancia sobre el cumplimiento de la reforma puede relajarse y algunos actores intentan volver a antiguas prácticas bajo nuevas formas. De hecho, tras la creación del SADP, hubo periodos en que las autoridades ralentizaron los concursos o usaron figuras de excepción (nombramientos interinos prolongados) para eludir temporalmente el sistema meritocrático. Esto demuestra que la inercia del patronazgo no desaparece de la noche a la mañana con una ley, sino que se requieren persistencia y ajustes continuos. Tercero, las reformas motivadas por crisis *no siempre abordan las causas profundas* del problema. Se mejora el procedimiento de nombramiento, pero quizá persisten déficits culturales, como la percepción de la alta dirección como botín político o la falta de valoración del mérito en la sociedad (Noya, 2016). Además, existe el riesgo de reformas incompletas: en 2016 se fortaleció el SADP, pero algunas propuestas más audaces –por ejemplo, blindar totalmente a ciertos altos directivos contra remoción política– no prosperaron por cálculos políticos una vez que la presión pública disminuyó.

En síntesis, las crisis han sido catalizadoras indispensables de la profesionalización del Estado en Chile, posibilitando acuerdos y cambios estructurales en momentos clave. No obstante, apoyarse únicamente en momentos de crisis para reformar conlleva límites evidentes. Para consolidar lo logrado, es necesario pasar de un ciclo de “crisis-reforma” a una lógica de mejora continua y preventiva (Arellano, 2003). Como plantea Menz (2025), se deben generar “*enfoques preventivos*” que reduzcan la probabilidad de nuevas crisis de confianza. Esto implica institucionalizar espacios de evaluación y actualización permanente del SADP, atender oportunamente las tensiones y déficits (en mérito, accountability, evaluación de desempeño) antes de que escalen a escándalos públicos. La articulación entre los conceptos de mérito, accountability y evaluación de desempeño constituye una tríada analítica fundamental para comprender la profesionalización del Estado. También supone educar políticamente sobre los beneficios de un servicio civil profesional, de manera que su defensa no dependa solo del escarnio de una crisis sino de la convicción sostenida de gobernantes y ciudadanos. En palabras de Guillermo O’Donnell (1998), la calidad de la democracia se mide no solo en cómo se corrigen los abusos cuando estallan, sino en la capacidad de las instituciones para *prevenirlos* mediante arreglos estables de accountability. Chile ha demostrado capacidad de reforma bajo presión; el reto pendiente es demostrar capacidad de perseverancia institucional en ausencia de ella, consolidando así un Estado profesional por convicción y no solo por reacción.

Consolidación pendiente del sistema: legitimidad, cobertura y gobernanza

A pesar de los notables progresos del SADP, diversos análisis coinciden en que la consolidación de un servicio civil plenamente profesional en Chile es una tarea aún inconclusa (Menz, 2025; OECD, 2017). Existen tres ámbitos especialmente críticos en esta consolidación pendiente: la legitimidad, la cobertura institucional y la gobernanza del sistema.

En términos de legitimidad, si bien el SADP goza de prestigio técnico, no ha logrado todavía traducirse en mayores niveles de confianza y credibilidad de la ciudadanía en las instituciones del Estado. Parte del problema radica en las tensiones descritas anteriormente: mientras siga habiendo denuncias de intervención política en nombramientos o destituciones, la imagen de meritocracia se ve erosionada. La gente común percibe que, tras cada elección, muchos directivos “meritocráticos” igualmente salen con el cambio de gobierno, lo que siembra dudas sobre cuán diferente es el sistema respecto al *spoils system* tradicional. Además, la legitimidad interna –es decir, la aceptación y apoyo de las autoridades políticas hacia el sistema– tampoco es completa. Algunos gobiernos han mostrado reticencias, considerando al SADP como una traba para instalar sus equipos de confianza. Por ello, se propone reforzar las *garantías de probidad, transparencia y mérito* en todos los procesos de ingreso, de modo de reducir al mínimo las arbitrariedades y los “atajos” que saltan las reglas. Igualmente, se sugiere disminuir la discrecionalidad en la remoción de altos directivos, estableciendo causales más objetivas. Aumentar la legitimidad implica lograr que tanto la élite política como la ciudadanía valoren el SADP como un pilar del buen gobierno. Esto puede requerir campañas de difusión de sus logros –por ejemplo, mostrando casos de directivos exitosos seleccionados por mérito– y, sobre todo, demostrar resultados: que las políticas públicas mejoren gracias a una dirección pública más profesional. La evidencia comparada apoya esta tesis: cuando un servicio civil de calidad aporta a mejorar el desempeño gubernamental y servicios más efectivos, tiende a generar mayores niveles de confianza institucional (Van de Walle et al., 2005).

El segundo aspecto, la cobertura, se refiere al alcance institucional del sistema meritocrático. Originalmente, el SADP abarcó los cargos directivos de primer y segundo nivel de ministerios, servicios públicos y algunos organismos autónomos. Con la reforma de 2016, su cobertura se amplió a nuevos servicios, llegando a más de 1.400 cargos concursables (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017). No obstante, aún quedan ámbitos relevantes fuera del sistema. Esto crea disparidades en la profesionalización del Estado a nivel territorial. También existen otras entidades públicas excluidas o con regímenes especiales: empresas estatales, fuerzas armadas, e incluso algunos servicios que mantienen excepciones legales para ciertos puestos. La consolidación del modelo meritocrático requeriría extender su cobertura gradualmente, asegurando que la lógica de mérito y selección abierta prevalezca en todos los estamentos de la administración donde sea factible (Menz, 2025). De hecho, las

autoridades han planteado instaurar un *Sistema de Alta Dirección Pública Municipal* para atraer talento a los gobiernos locales (Servicio Civil, 2022). Algunas iniciativas en educación apuntan en esa dirección –por ejemplo, la ley de directores de establecimientos educacionales exige concursos con participación del Servicio Civil–, pero siguen siendo esfuerzos parciales. Ampliar la cobertura conlleva desafíos de recursos y adaptación (no es lo mismo concursar a un cargo de director de hospital que uno de una pequeña municipalidad), pero es clave para evitar “*islas de excelencia*” rodeadas de entornos aún politizados. Además, una cobertura acotada deja flancos: mientras altos directivos centrales se rigen por mérito, sus superiores políticos (ministros, subsecretarios) siguen cambiando con cada gobierno; y hacia abajo, los mandos medios en muchos servicios no están protegidos por la lógica ADP y pueden ser objeto de presiones políticas. En síntesis, avanzar hacia un servicio civil integral implica ir cerrando esas brechas de cobertura, construyendo una carrera directiva más amplia que abarque distintos niveles y sectores (Arellano, 2003).

Finalmente, la gobernanza del SADP es un punto neurálgico para su consolidación. Esto abarca la estructura institucional, las reglas de juego y la coordinación entre actores que sostienen el mérito. Un elemento positivo ha sido la creación de la *Dirección Nacional del Servicio Civil* y el *Consejo de Alta Dirección Pública*, instancias relativamente autónomas encargadas de velar por los concursos y la selección transparente. No obstante, fortalecer la gobernanza implica dotar a estas instancias de mayor independencia, recursos y facultades. Por ejemplo, se ha debatido si el Consejo ADP debería tener un rol vinculante en las destituciones por desempeño –hoy solo asesora– o si sus miembros debieran ser designados con altos quóruns para blindarlos de influencias políticas. También es relevante la profesionalización del propio *Servicio Civil*: necesita contar con expertos suficientes en evaluación por competencias, gestión de talentos y monitoreo, para apoyar adecuadamente los procesos en más de un millar de cargos. Otro aspecto de gobernanza es la coordinación interinstitucional: el éxito del SADP depende de la colaboración de los ministerios y servicios usuarios del sistema. Si estos ven al SADP como un ente externo y burocrático, pueden intentar eludirlo; en cambio, si lo perciben como un aliado para seleccionar buen personal, habrá mayor cumplimiento. Aquí juega la *voluntad política*: se requiere un compromiso desde el más alto nivel de gobierno para respetar y fortalecer las reglas de mérito. La experiencia muestra que cuando el presidente de la República apoya públicamente el sistema y nombra directores del Servicio Civil de reconocido prestigio, el SADP opera mejor (OECD, 2017). Por el contrario, en periodos donde esa conducción ha sido más débil, han proliferado vacantes prolongadas o selecciones anuladas. Menz (2025) concluye que “faltan numerosos elementos para consolidar la institucionalidad del Servicio Civil y la Alta Dirección Pública”, enfatizando varios ya mencionados: reducir la influencia política en la selección final, *aumentar las instituciones adscritas*, y mejorar evaluación del

desempeño. A ello podemos sumar la actualización periódica de las remuneraciones e incentivos de los altos directivos –para atraer talento y retenerlo– y el desarrollo de una verdadera “*carrera directiva*” que ofrezca perspectivas de continuidad más allá de un periodo gubernamental (Abarzúa, 2013).

En definitiva, la gobernanza madura del SADP implicará que el sistema esté gobernado por reglas claras, estables y aceptadas, más que por la discreción de turno; que exista una entidad rectora robusta que garantice dichos principios; y que todos los actores – autoridades, partidos, ciudadanía– internalicen el valor de la meritocracia en el Estado.

Conclusiones finales

El proceso de profesionalización del Estado en Chile, analizado desde las dimensiones de mérito, accountability y evaluación de desempeño, evidencia importantes avances, pero también desafíos pendientes. El mérito configura las bases para una selección técnica y legítima de funcionarios, que habilita condiciones para una rendición de cuentas más efectiva. A su vez, el accountability requiere sistemas institucionales que aseguren que los directivos respondan por sus actos, lo que solo puede consolidarse mediante mecanismos estables de evaluación de desempeño. Así, el fortalecimiento de uno de estos pilares potencia a los otros, generando un círculo virtuoso en la gestión pública orientada al valor público, y que se puede expresar a través de un servicio civil profesionalizado.

Chile ha logrado construir un andamiaje institucional de alta dirección pública meritocrática que lo sitúa a la vanguardia en América Latina (Menz, 2025). Esto ha contribuido a mejorar la eficiencia administrativa y a separar en parte lo técnico de lo político en la gestión pública. Sin embargo, las tensiones entre meritocracia y política no han sido plenamente resueltas, manifestándose en la continuidad de prácticas de confianza y cuoteo en ciertas instancias. La evaluación de desempeño aparece como una promesa incumplida que requiere revitalización para cerrar el ciclo de la rendición de cuentas de los directivos. Asimismo, la falta de involucramiento ciudadano plantea dudas sobre la legitimidad democrática del modelo a largo plazo. Las reformas han tendido a ser reactivas, aprovechando coyunturas críticas, y ahora el reto es pasar a una etapa proactiva de consolidación estructural. En palabras de Menz (2025), las políticas implementadas “son aún insuficientes para la consolidación de un sistema meritocrático cuyas características y resultados puedan traducirse en mayores niveles de confianza... y una mayor contribución al desarrollo, bienestar y cohesión social”. Quedan tareas pendientes como blindar los procesos de mérito frente a presiones políticas, extender la cobertura del sistema a todo el aparato estatal, e institucionalizar una cultura de desempeño en la alta administración. Abordar estos desafíos supone profundizar las garantías y mecanismos técnicos, pero también cultivar un compromiso político y ciudadano más amplio con la idea de un Estado

profesional al servicio del bien común. Solo así Chile podrá *avanzar hacia la consolidación* de un Servicio Civil y Alta Dirección Pública que no solo existan en el papel, sino que cumplan plenamente su promesa de mejorar la gestión pública y profundizar los estándares democráticos del país.

Referencias bibliográficas

- Abarzúa, E. (2013). *Alta Dirección Pública: el camino a la gestión del desempeño*. Observatorio Económico, Universidad Alberto Hurtado.
- Arellano, D. (2003). *Retos de la profesionalización de la función pública*. CLAD.
- Barzelay, M. (2019). Public management as a design-oriented professional discipline. Edward Elgar.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2017). Reforma legal: Ley 20.955 amplía cobertura del SADP a más de 1.400 cargos concursables. Reforma legal para fortalecer el Sistema de Alta Dirección Pública. Documento de la Biblioteca del Congreso Nacional
- Chudnovsky, M. (2017). Alta dirección pública y servicio civil en América Latina: avances, tensiones y desafíos. Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Dahlström, C., Lapuente, V., & Teorell, J. (2012). The Merit of Meritocratization: Politics, Bureaucracy, and the Institutional Deterrents of Corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656–668. <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Dirección Nacional del Servicio Civil. (2023). *Informe de funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública al Congreso Nacional 2022*. Gobierno de Chile. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2023/09/Informe-Funcionamiento-SADP-al-Congreso-Nacional-2022.pdf>
- Evans, P. B., & Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of "Weberian" state structures on economic growth. *American Sociological Review*.
- Grindle, M. S., & Thomas, J. W. (1991). Public choices and policy change: The political economy of reform in developing countries. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Grindle, M. S. (2010). Good governance: The inflation of an idea (HKS Faculty Research Working Paper Series RWP10-023). Harvard Kennedy School.
- Grindle, M. S. (2012). *Jobs for the Boys: Patronage and the State in Comparative Perspective*. Harvard University Press.
- Menz, E. (2025). *Profesionalización del Estado en Chile: mérito, accountability y evaluación de desempeño* (Tesis doctoral. Universidad de Leiden).
- Noya, J. (2016). *Participación ciudadana y legitimidad en la reforma del Estado*.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (2017). *Gobernanza Pública en Chile: Una revisión del Centro de Gobierno y del Servicio* OECD Publishing.
- O'Donnell, G. (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy*, 5(1), 55– 69.
- O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *Journal of Democracy*, 9(3), 112-126.
- O'Donnell, G. (2003). Horizontal accountability: The legal institutionalization of mistrust, en Mainwaring, Diamond y Plattner (Eds.), *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*. Oxford University Press.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (2003). *Handbook of public administration*. SAGE Publications.

Pulakos, E. D., Mueller-Hanson, R. A., & Arad, S. (2015). The evolution of performance management: Searching for value. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, 6, 249–271. <https://doi.org/10.1146/annurev-orgpsych-012218-015009>

Schedler, A. (1999). Conceptualizing accountability. En A. Schedler, L. Diamond & M. Plattner (Eds.), *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (pp. 13-28). Lynne Rienner

Servicio Civil. (2022). *Planificación Estratégica 2022–2026*. Servicio Civil de Chile. “Ayudar a fortalecer la descentralización en el sector público.

Servicio Civil. (2023). *Informe de Funcionamiento del Sistema de Alta Dirección Pública al Congreso Nacional 2023*. Dirección Nacional del Servicio Civil, Gobierno de Chile. Recuperado de <https://www.serviciocivil.cl/wp-content/uploads/2024/06/Informe-SADP-2023-al-Congreso-Nacional.pdf>

Svara, J. H. (2001). The Myth of the Dichotomy: Complementarity of Politics and Administration in the Past and Future of Public Administration. *Public Administration Review*, 61(2), 176–183.

Van de Walle, S., Van Roosbroek, S., & Bouckaert, G. (2005). *Trust in the public sector*. Paris: OECD.

Movilidad eléctrica en Chile y Uruguay: una mirada desde las políticas públicas para impulsar su adopción¹

Melissa Garreta

Universidad de la República, Uruguay

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

La movilidad eléctrica es clave para reducir la contaminación generada por los medios de transporte a combustión interna. En Chile y Uruguay, su impulso y promoción son centrales dentro de los compromisos asumidos para enfrentar el cambio climático.

Esta ponencia se basa en una investigación en curso, desarrollada en el marco de la tesis final de la Maestría Bimodal en Estudios Contemporáneos de América Latina de la Universidad de la República. Se lleva a cabo bajo un enfoque cualitativo a través del estudio de dos casos descriptivos comparados, las políticas públicas sobre movilidad eléctrica en Chile y Uruguay. Para ello, combina la construcción de datos primarios obtenidos mediante entrevistas a informantes calificados con el análisis de datos secundarios. El objetivo general de la investigación es contribuir al conocimiento sobre las políticas públicas para fomentar la adopción de vehículos eléctricos. Para lograrlo, se plantean los siguientes objetivos específicos: analizar el marco normativo que regula la movilidad eléctrica en Chile y Uruguay; examinar el diseño institucional de estas políticas; identificar a los actores involucrados en la toma de decisiones, formulación y ejecución; e investigar las dificultades y barreras que enfrentan.

Dada la importancia de la articulación entre actores públicos y privados en la formulación de estas políticas, su análisis se aborda desde la perspectiva de las redes de políticas públicas. Esto significa que se estudia el conjunto de relaciones entre estos actores que interactúan a través de una estructura no jerárquica e interdependiente, para alcanzar objetivos respecto a la movilidad eléctrica.

Este análisis en perspectiva comparada permite identificar similitudes y diferencias en las políticas públicas diseñadas por ambos países, así como determinar el marco normativo, los planes y programas más efectivos, y los desafíos que enfrenta este sector.

Palabras clave

Movilidad eléctrica, políticas públicas, redes de políticas, actores públicos y privados

¹ Esta investigación cuenta con una beca de posgrado nacional de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), en área estratégica “Energía”.

Mujeres indígenas y Estado: reflexiones sobre interculturalidad, género y gobernanza a partir del caso chileno

Verónica Figueroa Huencho

Facultad de Gobierno, Universidad de Chile

Paulina Vergara Saavedra

Facultad de Gobierno, Universidad de Chile

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En los últimos años han surgido diversos movimientos indígenas, feministas y decoloniales, pero la discriminación contra las mujeres indígenas y afrodescendientes persiste en América Latina y el Caribe y sus liderazgos a menudo chocan con las respuestas institucionales. En Chile, los discursos institucionales indican avances en la solución de los problemas indígenas, pero las tensiones y conflictos aún no se han resuelto. Para Figueroa Huencho (2021), el modelo de Estado-nación ha influido en Chile en múltiples ámbitos y ha logrado avances en materia de derechos de los pueblos indígenas escasos, sin generar una agenda orientada a avanzar en derechos políticos o nuevas instituciones. Gigena (2017) sostiene que ni las políticas de mujeres están vinculadas al empoderamiento de las mujeres indígenas ni las políticas indígenas adoptan decididamente un enfoque de género que lo permita. En los últimos procesos constitucionales chilenos pudo producirse un avance en la gobernanza intercultural con enfoque de género, ya que se apostó por la paridad de género y además se permitió a las mujeres indígenas jugar un rol protagónico: la presidencia de la comisión redactora recayó en una mujer mapuche, participó una autoridad ancestral, entre otros aspectos relevantes. La ponencia discute sobre los elementos que deberían considerarse para una gobernanza intercultural con enfoque de género, y la importancia de la co-construcción de conocimiento para la institucionalidad latinoamericana. Así, a través del examen de fuentes primarias y una metodología cualitativa, se analizan las principales demandas de las mujeres indígenas desde un enfoque neoinstitucional e interseccional a partir de entrevistas a lideresas pertenecientes a pueblos indígenas. La investigación concluye que a pesar de los discursos institucionales que apuntan a la inclusión e integración por parte del Estado chileno, las mujeres indígenas critican su constante exclusión de los procesos políticos y políticas públicas, con especial énfasis en la complejidad de ocupar puestos de representación y en los espacios de decisión, y participar políticamente en el diseño de políticas públicas.

Palabras clave

Interculturalidad, Gobernanza, Mujeres Indígenas

Objetivos universales, realidades diversas: el ODS 4 frente a los sistemas educativos latinoamericanos

Felicitas Acosta

Universidad Nacional de General Sarmiento

NORRAG

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

Desde la década de 1990, los especialistas en educación comparada han mostrado cómo las agendas de reforma global promueven políticas estandarizadas de “talla única”. El ejemplo más reciente y ambicioso es el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (ODS 4), que promete una educación inclusiva, equitativa y de calidad para todos antes de 2030. Aunque estas aspiraciones universales orientaron las agendas nacionales, la investigación revela una marcada brecha entre las metas declaradas y los resultados concretos.

América Latina es un ejemplo de ese desajuste. La región fue durante mucho tiempo laboratorio de reformas promovidas internacionalmente, pero sus desafíos educativos van mucho más allá de extender el acceso. Algunas voces abogan por cambios incrementales dentro de las estructuras existentes; otras proponen modelos emancipatorios que cuestionan la lógica neoliberal. Estas estrategias divergentes ponen de relieve la posición ambivalente de América Latina en las jerarquías de poder global: debe considerar prescripciones externas al tiempo que afirma soluciones enraizadas en su historia y culturas.

La investigación comparada emergente reclama enfoques sensibles al contexto que atiendan a la dinámica institucional de cada sistema. Discursos transnacionales como el ODS 4 no llegan a un vacío: son filtrados, frenados o reorientados por patrones organizativos y economías políticas de larga data. Comprender esa mediación resulta esencial para construir una escolaridad inclusiva, equitativa, culturalmente significativa e históricamente informada.

Este trabajo combina evidencia primaria –informes nacionales de avance y entrevistas a especialistas– con literatura secundaria para cartografiar cómo los países latinoamericanos reinterpretan el ODS 4. El análisis destaca variaciones en la adopción, el financiamiento y el monitoreo de políticas, y critica la dicotomía Norte/Sur Global que subyace a la fijación de metas globales. Enfatiza que los objetivos globales solo cobran fuerza cuando se reafirman en realidades regionales.

Palabras clave

ODS4, América Latina, Educación Comparada, Sur Global

Planificación y financiamiento de las Políticas Educativas Nacionales en Argentina entre 2003 y 2025

Mg. Agustín Claus

Área de Educación, FLACSO Argentina

ORCID 0000-0003-1834-3602

Resumen

Desde la perspectiva de economía política, la acción estatal se materializa en las decisiones de política pública en la asignación de los recursos. El artículo analiza el vínculo entre la planificación y el financiamiento de las principales políticas educativas nacionales entre 2003 y 2025 en Argentina. En este periodo, se presenta una tipología de políticas educativas financiadas que ilustran la dinámica desde el péndulo del financiamiento de las políticas educativas nacionales hacia la irrupción de un escenario de desmantelamiento de la acción estatal nacional. La presidencia de Néstor Kirchner (2003-2007) se caracteriza por la políticas regulatorias y constitutivas. Las políticas impulsadas por Cristina Fernández de Kirchner (2008-2015), se identifican como políticas educativas distributivas y redistributivas orientadas la inclusión y equidad desde la órbita nacional no educativa. Las políticas de Mauricio Macri (2016-2019) se orientaron hacia la descentralización provincial de forma redistributiva del gobierno nacional. En la gestión de Alberto Fernández (2020-2023), las políticas se orientaron hacia la recuperación del rol nacional de corte distributivas. Durante los dos primeros años de la administración de Javier Milei (2024 y 2025), la dinámica nacional se da como escenario del desmantelamiento de las políticas educativas nacionales. Finalmente, como conclusión, se presenta el vínculo entre la planificación y el financiamiento de las políticas educativas nacionales insertas en un contexto histórico del federalismo fiscal educativo marcada por la institucionalización de la descentralización educativa y la fragmentación del sistema educativo nacional.

Palabras clave

Política educativa, Financiamiento educativo, Acción Estatal, Derecho a la educación, Argentina

1. Introducción

Los países de América Latina enfrentan los mayores niveles de desigualdad en la distribución de la riqueza, la concentración del ingreso y la distribución de los bienes y servicios públicos que la sociedad accede en cada uno de los países. El debate acerca del rol del Estado y las políticas públicas ocupa buena parte de la discusión sobre las posibilidades de la población para el ejercicio de los derechos sociales, económicos y políticos. El efectivo derecho a la educación requiere la articulación de políticas públicas educativas y esquemas de financiamiento que promuevan las disminuciones de las desigualdades estructurales persistentes en los países de la región.

El sistema educativo argentino se organiza sobre un esquema federal de administración descentralizada. El Estado nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de manera concertada y concurrente, son responsables de garantizar el financiamiento del sistema educativo nacional de la educación básica, obligatoria y formación docente. La estructura del financiamiento educativo se apoya sobre un conjunto de leyes vigentes que inciden en la asignación de recursos y niveles de financiamiento para ambos niveles de gobierno.

Desde la década del noventa, consolidada la descentralización educativa, el Estado Nacional se ubicó como actor que diseña, formula e implementa un conjunto de políticas educativas que permiten ilustrar la ocupación del Estado por medio del análisis de la evolución del financiamiento educativo en cada administración de gobierno entre los años 2003 y 2025. En este periodo, transcurrieron cinco administraciones de gobierno que permiten explorar la dinámica de los programas educativos nacionales por medio de una tipología de clasificación de las políticas de financiamiento.

La prerrogativa del derecho a la educación se encuentra consagrada por el marco regulatorio vigente en la Argentina, aunque persisten brechas de inversión educativa por alumno de manera significativa entre las jurisdicciones provinciales. Para materializar el derecho efectivo a la educación se requiere disponer de recursos suficientes y planificados que permitan ampliar el derecho a una educación de calidad con justicia social.

El análisis de este artículo procura abordar y comprender la dinámica del financiamiento de las políticas educativas nacionales en la Argentina durante las últimas dos décadas. Para ello, se combina la mirada de una tipología de políticas educativas nacionales implementadas y financiadas respectivamente correspondientes a cada administración de gobierno del Estado nacional identificando continuidades y rupturas que se expresan como reflejo de la prioridad educativa en cada gestión respectivamente.

Finalmente, se plantea una conclusión a modo de reflexión acerca de la compleja trama del vínculo entre las decisiones de política y los niveles del financiamiento educativo que permitan traducir la intención de los discursos en práctica de gestión mediante la expresión

de los recursos orientados a la implementación efectiva de las políticas educativas que construyan posibilidad para el efectivo pleno derecho a la educación de la sociedad.

2. Acción estatal y política educativa: racionalidades y subjetividades en tiempos de a-estatalidad

La interpelación de la orientación, alcance y concepción de las políticas públicas son un requisito para comprender la acción estatal de cada administración de gobierno en el clásico esquema del análisis de las políticas públicas que se ubica el diseño, formulación, implementación, monitoreo y evaluación en las administraciones de gobierno.

Como plantean Abad y Cantarelli (2012), la interpelación de las políticas desde la perspectiva de la ocupación del Estado en los distintos periodos históricos implica problematizar la acción estatal como representación de los intereses que se ponen en juego y se desarrollan en la arena de habitar el Estado por los distintos actores institucionales.

Asimismo, las políticas públicas como plantearon Lasswell (1951), Lindblom (1959), Easton (1965) y Hall (1993), plantean el diseño de la acción estatal en función de la materialización de sus racionalidades subyacentes y subjetividades políticas. En relación con las lógicas de poder de la ocupación del Estado, Lowi (1964) y Anderson (1975) establecieron que las políticas públicas son concebidas como factores que explican la estructuración de gestión de las distintas dinámicas de poder que se desarrollan en la arena de la política.

En decir, la acción estatal se explica por la representación del poder que ejerce su direccionalidad de las políticas pudiéndose establecer en políticas a) Regulatorias, b) Constitutivas, c) Distributivas y/o d) Redistributivas. Mainardes (2015) plantea niveles de análisis en la investigación de las políticas educativas, por un lado, las políticas educativas que se constituyen como mecanismos, y por otro lado, las políticas de la educación que procuran incidir en la constitución de la estructura del sistema educativo.

El planteo de Evans (1993) respecto a si el Estado es un problema y/o una solución al desarrollo de los países, en palabras propias del autor: *"...nos guste o no, el Estado sigue siendo central en el proceso de cambio estructural, incluso cuando el cambio se define como ajuste estructural. El reconocimiento de la centralidad del Estado conduce inevitablemente a preguntas sobre la capacidad de acción del Estado. No se trata sólo de ser capaz de identificar políticas correctas. La aplicación consistente de cualquier política ya sea dirigida a "corregir los precios" o a establecer la industria local, requiere la institucionalización permanente de un conjunto complejo de mecanismos de política..."*. (Evans, 1993).

En este sentido, Aguilar Villanueva (2013a; b) pone de manifiesto que la política supone un proceso complejo que se inicia al identificar una cuestión social o políticamente relevante, que continúa con una toma de posición por parte del gobierno ante dicha

cuestión, y que requiere un conjunto de acciones estatales. El reconocimiento de los problemas públicos en la agenda pública (y en particular de gobierno) lleva a que el reconocimiento por parte de acción estatal comience a dar forma de la definición de los problemas para su abordaje y resolución.

Para comprender la compleja trama entre la concepción teórica y la acción política (práctica), Matus (1987) aporta un marco de referencia para la acción política que emerge como consecuencia de la interacción de la política, planificación y gobierno. La síntesis dialéctica de estos ejes emerge como consecuencia de las pujas y tensiones para la formulación e implementación de la política pública como instrumento de planificación para el gobierno. Gobernar es un arte y como tal la teoría resulta insuficiente para explicar la praxis de la política pública.

Desde la perspectiva del federalismo fiscal, se encuentran los estudios de Tiebout (1956), Oates (1972; 1999) y Musgrave (1959; 1983) que hacen referencia, desde la concepción de la hacienda pública, a los principios que deben regular las funciones hacendarias de los distintos niveles de gobierno.

Las Relaciones Intergubernamentales (RIG), estudia las relaciones entre niveles de gobierno desde una tendencia institucional al examinar las competencias de estos. La normatividad, el rol de los partidos políticos, la burocracia y los instrumentos de gobierno formales e informales que se implementan en dicha relación tal como lo exponen algunos de sus autores más representativos como Wright (1997), Méndez (1997) y Jordana (2002a y 2002b). Desde este enfoque, se pueden explicar diferentes factores que inciden en la conformación y estructuración de las relaciones entre niveles de gobierno, particularmente, aquellas del tipo formal y regulados; asimismo, permite explicar la permanencia de prácticas informales y no reguladas como el clientelismo, el sostenimiento de relaciones individualistas y jerárquicas en contextos democráticos y descentralizados.

El aporte del enfoque de las RIG en línea con Arandia (2002) son definidas como el conjunto de nexos e intercambios emergentes de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno, instancias en las que se determinan políticas y estrategias generales de desarrollo en circunscripciones territoriales determinadas. Se comprenden como el tipo de relaciones que tienen los diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo Estado, así como aquellas que se dan entre iguales niveles de gobierno. (Arandia, 2002)

Las conceptualizaciones teóricas de la justicia social desarrollada por Dubet (2011) y las nociones de reconocimiento y redistribución de Fraser (2000) tendientes a la consecución y construcción de políticas de Estado que contribuyan a la justicia educativa nos aportan un punto de partida teórico para plantear la discusión política. Dubet (2011) esquematiza en dos grandes concepciones de justicia social como esquema de análisis de las políticas

públicas, por un lado, la igualdad de posiciones y, por otro lado, la igualdad de oportunidades.

En este sentido, Dubet (2011) plantea que la igualdad de posiciones se centra en los lugares que organizan la estructura social, en el conjunto de las posiciones ocupadas por los individuos y sujetos sociales. Igualar las posiciones en la estructura social supone reducir las brechas existentes entre las distintas posiciones.

En contraposición, la concepción de igualdad de oportunidades, con mayor circulación en los núcleos de política educativa, se centra en ofrecer a todos la posibilidad de ocupar mejores posiciones, en función de principios meritocráticos en donde el ascenso de posición resulta siempre posible. En efecto, se procura mejorar las posiciones relativas de los sujetos por esfuerzo individual, y se rescinde la necesidad de modificar las posiciones en la estructura social.

Desde la crítica política a la justicia social moderna, Fraser (2000) sostiene la necesidad de considerar dos dimensiones estructurales: el reconocimiento y la redistribución. Ambas tensionan el concepto de reconocimiento cultural y social que poseen los sujetos pedagógicos y cómo la política pública propone la redistribución de los bienes públicos (materiales y simbólicos) que se ponen en juego para la disminución de las desigualdades entre los sujetos educativos en función de su contexto socioeconómico, territorial y/o cultural para garantizarse su derecho efectivo a la educación.

En términos metodológicos, aquí se analizan las políticas educativas dentro del campo de las políticas públicas. Entendemos que toda política pública implica una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Feldfeber; Gluz, 2019). A esta complejidad instrumental se le añade la imposibilidad de hablar en relación con “la” política ya que el sistema educativo en Argentina tiene distintos actores y niveles de responsabilidad que no siempre se encuentran claramente institucionalizados (Terigi, 2016).

Bajo un modelo de federalismo “en pausa” cómo se plantea en el devenir histórico de las relaciones intergubernamentales, en este artículo, se focaliza en el accionar estatal de las políticas educativas del Estado nacional entre las últimas dos décadas (Bernal; Verri; Belanti, 2020; Bernal; Rodríguez Alba, 2023).

3. Federalismo y Descentralización Educativa: una disputa histórica entre el gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales

El marco de las relaciones fiscales entre los niveles de gobierno se encuentra en permanente construcción desde la conformación del proyecto de Nación en Argentina. La puja histórica entre los distintos niveles de gobierno (Nación, Provincias y Ciudad de

Buenos Aires) respecto de las responsabilidades de los recursos y los gastos, ha sido escenario constante de reforma y contrarreforma, en la cual, la educación no se encontró ajena.

Desde mediados del Siglo XX la relación fiscal entre el Estado Nacional y los Estados provinciales estuvo determinada por una significativa brecha vertical que se amplió con el transcurso del tiempo, en la medida que el gobierno nacional incrementó de forma paulatina pero constante, la potestad de las principales fuentes recaudatorias (Claus, 2019).

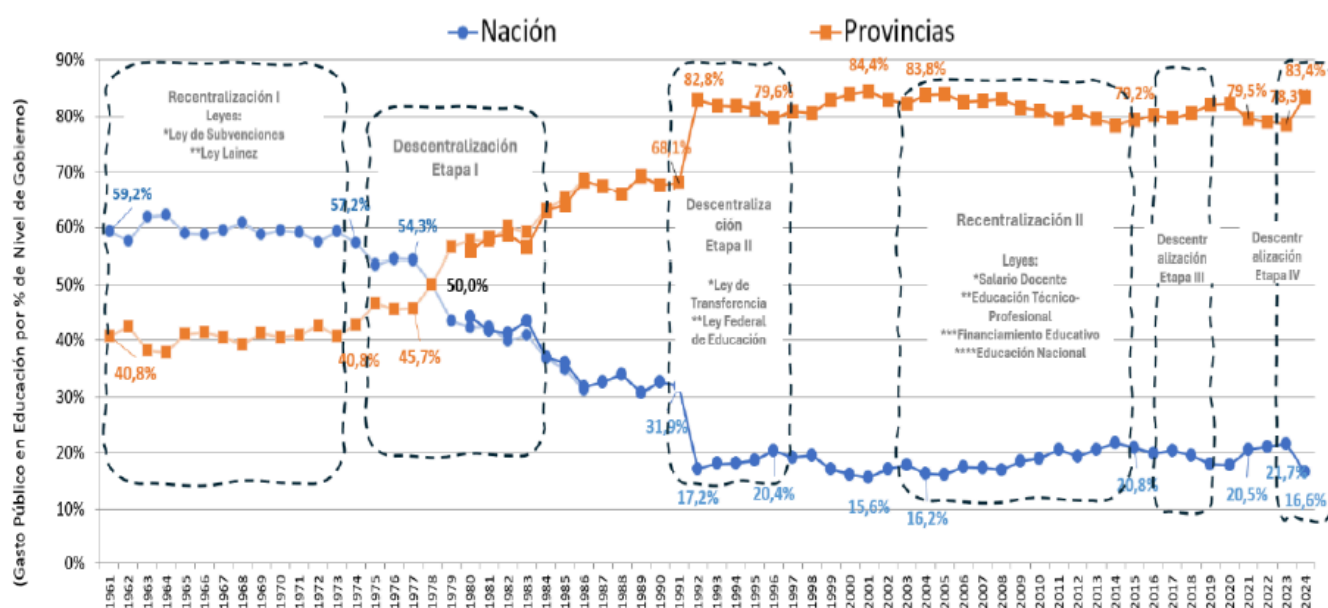
En este marco, la educación se interpeló bajo una dinámica histórica que osciló entre olas de centralización y descentralización de la relación fiscal-educativa entre ambos niveles de gobierno. En la Argentina, la educación primaria es constitucionalmente potestad de las jurisdicciones provinciales, razón por la cual, el Estado Nacional, no debía destinar recursos para su financiamiento. Contrariamente, producto de la génesis y configuración del sistema educativo nacional, fue el Estado Nacional, quién impulsó a través de políticas de recentralización financiera la expansión del nivel primario, como así, generó el impulso para la conformación de un sistema educativo nacional.

Tal como se observa en el gráfico 1, la primera ola de recentralización ubicada entre los años 1960 a 1976, tuvo el impulso de expansión nacional promovido por las Leyes de Subvenciones y la Ley Laínez que permitieron expandir el nivel de educación primaria con financiamiento nacional.

El proceso de descentralización educativa en Argentina duró cerca de 15 años comprendidos entre 1976 y 1991, con dos etapas diferenciadas en dicho largo plazo. La primera, ubicada durante la dictadura cívica-militar de 1976 que duró hasta 1983, con la recuperación democrática, principalmente el Estado Nacional descentralizó los servicios educativos de educación primaria a las provincias existentes en ese momento.

La segunda etapa de descentralización comenzada desde el año 1991 con la Ley de Transferencia y consagrada en 1992 con la Ley Federal de Educación, impulso la década denominada de la Reforma Educativa en la cual se descentralizaron los servicios de educación secundaria (ex – media) y las instituciones de educación superior no universitaria (principalmente los Institutos de Formación Docente).

Gráfico 1. La relación fiscal-educativa en la Argentina del financiamiento según niveles de gobierno. Años 1961-2024 (En % del total)



Fuente: Elaboración propia en base a Claus (2019) e información Dirección de Gasto Social Consolidado/MECON e INDEC del Ministerio de Hacienda de la Nación, Periodo 1980-1989: considerado de El gasto público en educación de Humberto Petrei. Periodo 1991-2000: considerado del Gasto Público Educativo 1991-2000/PCSE y Periodo 2001-2023: CGECSE/Ministerio de Educación de la Nación. Año 2024 elaboración propia en base a DNAP y PresupuestoAbierto.Gob.ar. (Proyectado a junio 2025).

El impulso de cambio frente a la consolidación de la descentralización educativa se registró posteriormente a la Crisis del 2001. En educación, el recambio de época comenzó en el año 2003 que reposicionó al Estado Nacional como actor principal para la búsqueda de mayor equidad y justicia en el sistema educativo. En este escenario, se promulgaron leyes fundamentales como la Ley de Educación Técnico-Profesional (2004), Ley de Financiamiento Educativo (2005), Ley de Educación Nacional (2006), que ubicaron al Estado Nacional como un actor fundamental para impulsar políticas educativas nacionales tendientes a la disminución de las desigualdades educativas institucionalizadas como consecuencia de la descentralización educativa.

Entre los años 2003 y 2015, se registró un periodo de recentralización de la política educativa en un contexto de expansión del financiamiento educativo en ambos niveles de gobierno, pero principalmente impulsado por el gobierno nacional.

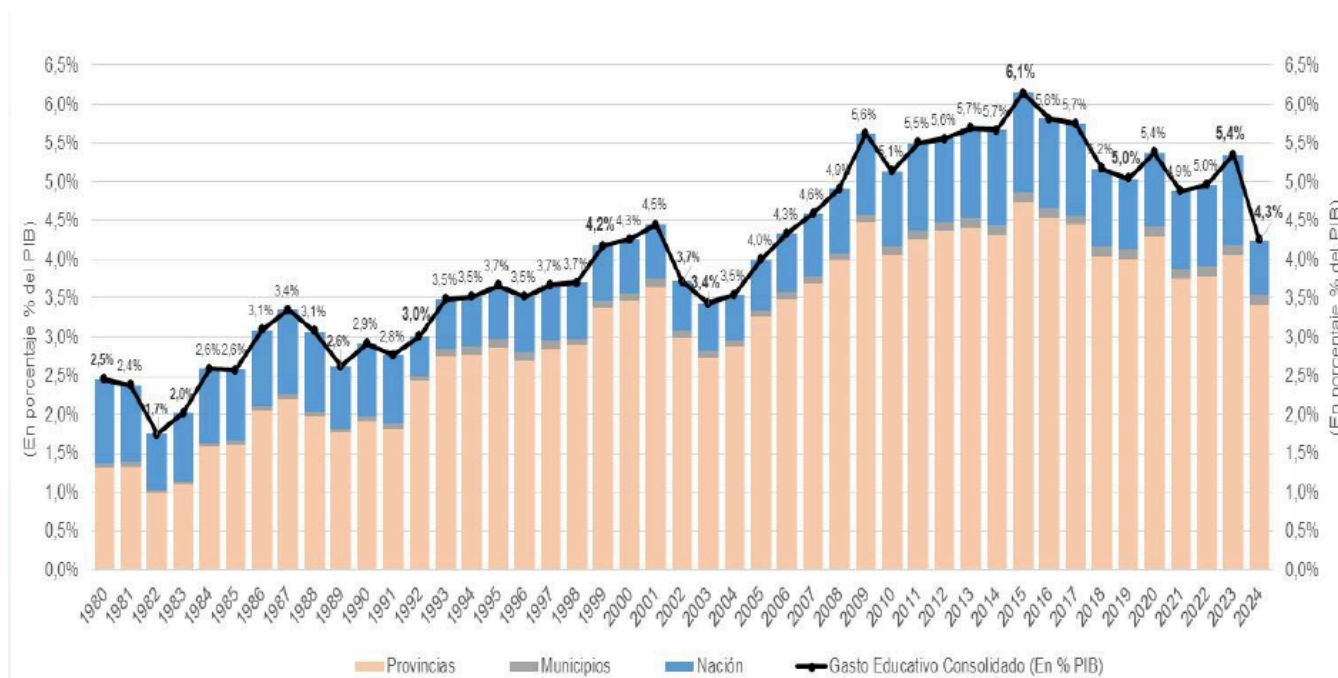
Posteriormente a este periodo de recentralización, se restablecieron dos periodos de descentralización educativa entre los años 2016-2019 y comienzos desde el año 2024. En estos periodos, se implementaron políticas de desmantelamiento de los programas educativos nacionales que disminuyeron de manera significativa la participación y accionar

estatal nacional en el sistema educativo. El periodo intermedio entre 2020 y 2023, registró un impulso del accionar estatal nacional inserto en un contexto distópico como fue el impacto de la pandemia #COVID-19 y cuestiones climáticas inéditas, no obstante, el rol del estado nacional se orientó hacia la recentralización de la política educativa nacional.

Desde la mirada de largo plazo, en el gráfico 2, se presenta la evolución del financiamiento educativo consolidado por niveles de gobierno para los años 1980 a 2024. Como consecuencia de la descentralización de la última dictadura cívico-militar, se registró una caída de cerca de 1.0% p.p. de la inversión educativa consolidada. Con la recuperación democrática, el gobierno de Alfonsín permitió comenzar a recuperar el financiamiento educativo con un incrementó del 0,08% del PIB.

Durante la década del 90°, con el Menemismo, institucionalizada la descentralización educativa, se sostuvo el financiamiento del estado nacional y el incremento de las jurisdicciones provinciales llevando del 3,0% (1989) al 4,2% (1999) del PIB el financiamiento sectorial.

Gráfico 2. Financiamiento educativo consolidado por Nivel de Gobierno Nacional, Provincias y Municipal. Años 1980-2024* (En % PIB)



Fuente: Elaboración propia en base a Claus (2019) e información Dirección de Gasto Social Consolidado/MECON e INDEC del Ministerio de Hacienda de la Nación, Periodo 1980-1989: considerado de El gasto público en educación de Humberto Petrei. Periodo 1991-2000: considerado del Gasto Público Educativo 1991-2000/PCSE y Periodo 2001-2023: CGECSE/Ministerio de Educación de la Nación. *Año 2024 elaboración propia en base a DNAP y PresupuestoAbierto.Gob.ar, proyectado a junio 2025. Serie de PIB: serie empalmada considerando base 1993 para aplicar a base 2014 y serie INDEC.

Como se desprende del gráfico, el principal periodo de expansión del financiamiento consolidado por los niveles de gobierno se registró entre 2003 y 2015 que se incrementó de manera inédita en un 2,7% p.p. del PIB pasando del 3,4 (2002) al 6,1% (2015) alcanzando así el único año desde la recuperación democrática el 6,0% del PIB destinado a la educación establecido por la Ley de Educación Nacional desde 2006.

Posteriormente, desde el año 2016 y 2019, con la administración del Macrismo, la inversión se redujo en 1,0% p.p. del PIB pasando del 6,1% (2015) al 5,0% (2019), principalmente, mediante la descentralización del financiamiento de los programas educativos nacionales y la disminución de la discusión salarial de la Paritaria Nacional Docente que tuvo como consecuencia la disminución del poder adquisitivo del salario docente a cargo de las jurisdicciones provinciales.

Este escenario, se ubicó en un contexto macro fiscal en el cuál las jurisdicciones provinciales mejoraron su esquema fiscal de recursos coparticipables, aunque la educación no se viera beneficiada. (Silva y Claus, 2025).

Mapear la estructura del objeto del gasto del Estado Nacional asignado a los principales rubros permite indagar en la composición de los Programas Educativos Nacionales. Esta clasificación permite identificar la asignación de los recursos educativos nacionales por tipo de rubro. En efecto, tal como se presenta en el gráfico 3, el principal rubro de gasto es el de las transferencias. A lo largo del periodo de 30 años, la incidencia de las transferencias representó entre el 80% y 90% del total de los recursos del Ministerio/Secretaría de Educación de la Nación. En términos de capacidades estatales, el rubro personal, representa una parte mínima del total del presupuesto educativo nacional que registró su máximo 16% en la década del 90°. En relación con la dinámica y evolución del financiamiento educativo consolidado (presentado en el gráfico 2), la flexibilidad de las partidas financiadas registró un comportamiento heterogéneo entre 1995 y 20025.

En efecto, entre 1995 y 1999 se el gasto en los Programas Educativos Nacionales, creció un 83% en términos reales. Posteriormente, en el marco de la recentralización de las políticas educativas nacionales, se observó un crecimiento del 40.2% en 2005 respecto de 1999 y acumuló para el año 2015 un crecimiento real del 65% explicando principalmente por la implementación de programas innovadores en la dinámica educativa (Conectar Igualdad, Becas PROGRESAR, Infraestructura Educativa, Formación Docente, entre otras).

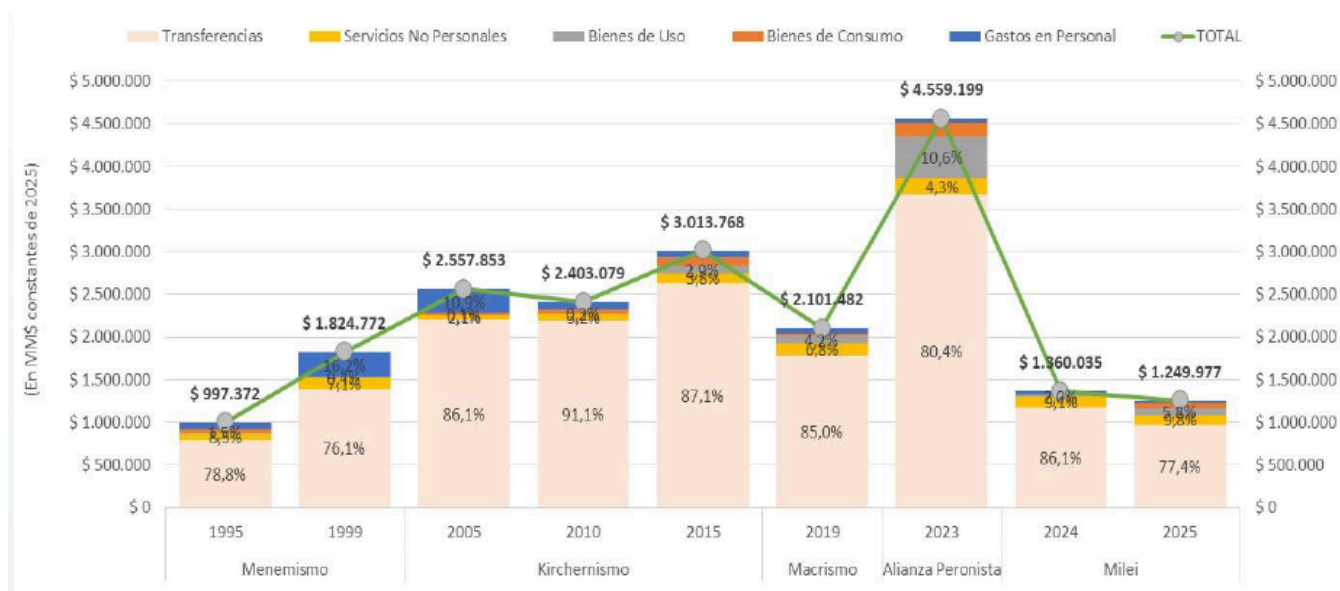
El crecimiento de los recursos nacionales al sistema educativo básico descentralizado en las jurisdicciones provinciales encontró su primer ajuste del 30% en el año 2019 (respecto del año 2015). Con la administración de Alberto Fernández, el presupuesto nacional creció principalmente entre 2022 y 2023 con un 117% respecto del año 2019. En función del crédito vigente a junio de 2025, con la gestión de Milei, el desmantelamiento de los

programas educativos nacionales se reduciría en un 75% respecto del año 2023 registrando un nivel de inversión similar al de mediados de la década del 90°.

Gráfico 3. Estructura por objeto de gasto de los Programas Educativos Nacionales

Ministerio/Secretaría de Educación de la Nación Años 1995-2025*

(En MM\$ constantes de 2025 y estructura en porcentaje % por objeto del gasto educativo)



Nota: *Corresponde al Crédito Vigente a junio de 2025.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PCSE/MEN, CGCESE/MEN, DNAP-MECON y Presupuestoabierto.Gob.ar y SEIE/SEDUC/MCH.

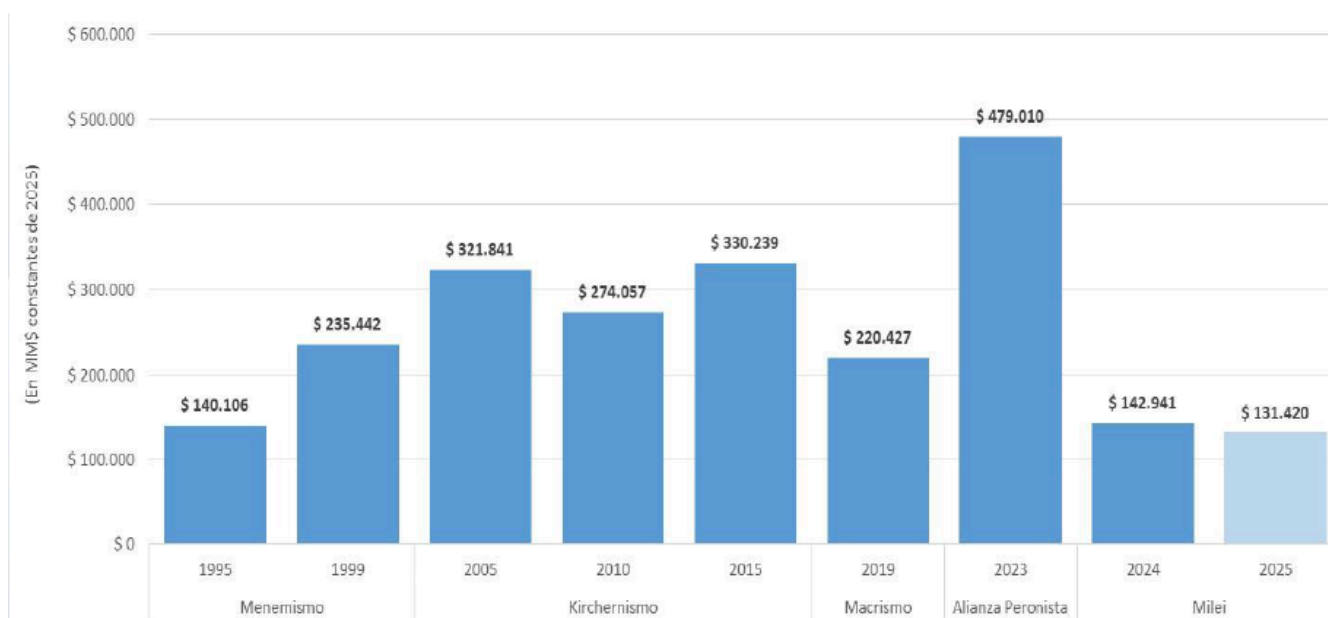
Dimensionar la inversión del Estado Nacional por medio de los Programas Educativos Nacionales que destina a los estudiantes de la educación básica es la medida de excelencia para cuantificar la importancia que las administraciones de gobierno destinan a la educación básica descentralizada en las jurisdicciones provinciales. Aunque esta magnitud dista de visibilizar los criterios establecidos para distribuir dichos recursos en términos de equidad del sistema educativo nacional.

En este sentido, en el gráfico 4, se presenta el financiamiento educativo nacional que se realizó por estudiante de gestión estatal para los años 1995 y 2025. En primer lugar, en la década del 90°, en la materialización de la descentralización educativa, el gasto por estudiante se incrementó en un 68,0% pasando de \$140.106 millones (1995) a \$235.442 millones (1999) de pesos constantes. En el periodo de expansión de las políticas de recentralización el gasto nacional en educación por estudiante se incrementó en un 36,7% en 2005 y un 40,3% en 2015, respecto del año 1999.

Como consecuencia de la tercera ola de descentralización educativa nacional, durante la gestión del Macrismo, se redujo en un 33% la inversión nacional estableciendo el primer mínimo de inversión nacional desde la apertura democrática.

Mediante el impulso de la recentralización del rol nacional para el año 2024 se incrementó a niveles máximos históricos la inversión educativa por alumno alcanzando los \$479.010 millones de pesos equivalente a un 45% más que el último año máximo registrado en el 2025. Entre los años 2024 y 2025 (en curso al momento de esta presentación), en el primer año de la administración de Milei, se registró el mayor dismantelamiento de la inversión educativa nacional registrada desde la recuperación democrática. En efecto, la inversión educativa se redujo en un 70,2% en 2024 respecto del año 2023 y 57% menos que en el año 2015. Para el año 2025 en términos reales parecería sostenerse el dismantelamiento de la inversión del Estado Nacional.

Gráfico 4. Financiamiento de los Programas Educativos Nacionales por Alumno de Gestión Estatal
Total del Sistema Educativo Nacional. Años 1995-2025
(En MM\$ constantes de 2025 y variación en %)



Nota: *Corresponde al Crédito Vigente a junio de 2025.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PCSE/MEN, CGCESE/MEN, DNAP-MECON y Presupuestoabierto.Gob.ar y SEIE/SEDUC/MCH.

4. El Financiamiento Educativo del Estado Nacional: del péndulo político hacia el dismantelamiento y desarticulación nacional

El análisis del financiamiento de las políticas educativas nacionales requiere considerarse en un doble sentido, por un lado, porque el presupuesto educativo del gobierno nacional representa una porción minoritaria de la inversión consolidada total debido a que la porción más importante corresponde a la responsabilidad del nivel provincial, a cargo de la gestión directa de las instituciones educativas del sistema educativo en sus niveles inicial, primario, secundario y superior no universitario y formación docente (Claus, 2019; 2021).

Por otra parte, el financiamiento de los Programas Educativos Nacionales destinados a la educación básica (Niveles, Modalidades y Superior No Universitaria), se considera como la posibilidad estratégica de implementación de las políticas educativas que se destinan al sistema educativo nacional. Entre los años 2003 y 2025, el financiamiento del gobierno nacional se estructuró con el 80% a salarios docentes (64% de Universidades Nacionales y 16% de complemento salarial en las jurisdicciones provinciales), el 15% a políticas educativas nacionales y el 5% a infraestructura educativa.

En contraposición, la estructura del gasto de las jurisdicciones provinciales se destina más del 90% (en promedio) de sus presupuestos educativos al pago de salarios docentes, registrando un escaso margen de acción política para invertir por fuera de ello a nivel jurisdiccional. El financiamiento del Estado nacional instrumentado por medio de Programas Educativos Nacionales contribuye en una proporción menor a la inversión total entre ambos niveles de gobierno, pero se destaca por su carácter discrecional de financiamiento para el diseño, formulación e implementación de políticas educativas a nivel nacional como estrategia de reconocimiento y redistribución de los bienes públicos educativos (Claus; Bucciarelli, 2020).

En el marco de un sistema educativo federal, es responsabilidad de la cartera educativa nacional la formulación de políticas que establezcan estándares mínimos en materia educativa y la implementación de programas orientados a la compensación de las desigualdades entre provincias y escuelas, persistentes y estructurales a lo largo de todo territorio argentino (Claus, 2020).

Esta sección se ocupa de analizar la composición y evolución del financiamiento nacional de los principales Programas Educativos Nacionales entre los años 2003 y 2025 diferenciado las continuidades y rupturas de las políticas educativas y su financiamiento en función de las administrativas de gobierno del Estado Nacional, en el cuál, se sustenta con evidencia empírica la dinámica del péndulo hacia el desmantelamiento nacional.

Las políticas educativas financiadas por el Estado nacional se clasifican mediante programas presupuestarios del Presupuesto General, cuyo contenido y composición varió a lo largo de los años y según las decisiones de cada gestión de gobierno del histórico Ministerio de Educación Nacional. Para clarificar la dispersión del financiamiento de las políticas educativas nacionales se establecieron seis ejes de análisis que agruparon diferentes programas educativos presupuestarios clasificadas como políticas de: i) Políticas Docentes, ii) Trayectorias Educativas, iii) Infraestructura Educativa; iv) Educación Digital; v) Educación Técnico-Profesional y vi) Planeamiento, Información y Evaluación.

La mirada integral de la evolución y dinámica del financiamiento de las políticas educativas del estado nacional, tal como se presenta en el Gráfico 5, permite ilustrar un comportamiento heterogéneo inherente a la flexibilidad de asignación de los recursos que

cada administración de gobierno nacional dispuso como representación de sus decisiones del accionar estatal. En efecto, las prioridades de política educativa surgen como representación de la asignación de los recursos según los ejes de análisis que reflejan la toma de decisión de cada administración de gobierno del Estado nacional. No sólo se requiere interpretar la evolución en la magnitud del financiamiento (expresado en moneda homogénea neta de la inflación sino contemplar el objeto de la política educativa establecida.

Desde una mirada de largo plazo del financiamiento de las políticas educativas nacionales, entre 2003 y 2025, se desprenden dos corolarios. El primero, sostiene que el Estado nacional, dispone de capacidad para la reasignación de sus recursos que le permite implementar su concepción política en la determinación de las políticas educativas junto con la determinación de su financiamiento, independientemente del discurso político que esgriman en cada administración de gobierno.

El segundo corolario surge del análisis de la evolución y dinámica del financiamiento de las políticas educativas se vislumbran cuatro estadios de concepción de políticas estatales. Comenzando con políticas regulatorias y distributivas entre los años 2003 y 2007 con la administración de Néstor Kirchner. Luego, durante los años 2008 y 2015, convivieron políticas educativas de corte redistributivo y distributivo con una fuerte expansión del nivel del financiamiento en la mayoría de los programas educativos impulsados durante la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner.

El cuarto estadio, con Mauricio Macri, entre 2016 y 2019, se contrajo la inversión y se profundizó la desarticulación y financiamiento de los programas educativos nacionales, con mayor impacto hacia los últimos dos años del mandato de la administración de gobierno (2018 y 2019) en el que se registra la consolidación del impulso inicial del periodo. Durante la administración de Alberto Fernández, entre 2020 y 2023, se registró el impacto económico y presupuestario del contexto de la pandemia #COVID19 durante los dos primeros años de administración (2020 y 2021) y posteriormente un crecimiento distributivo del financiamiento educativo de los programas educativos nacionales.

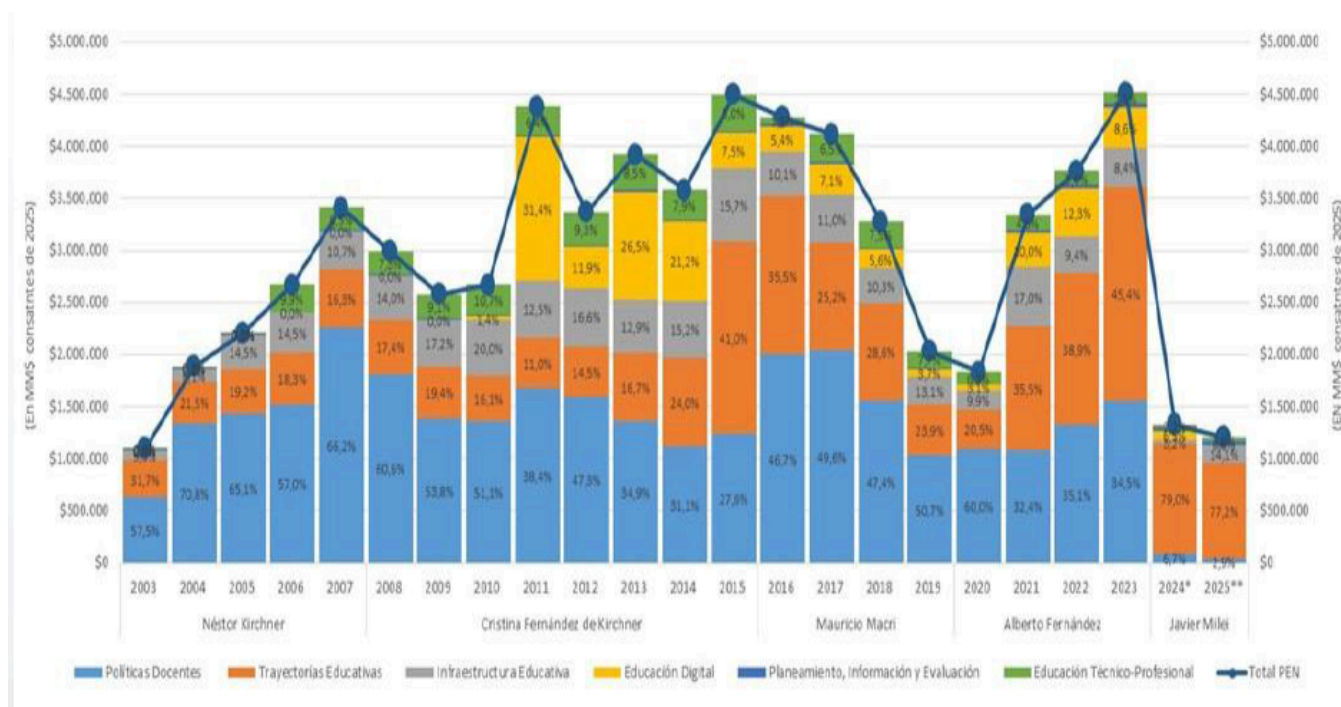
El sexto estadio (inicial), entre 2024 y 2025, evidencia el restablecimiento de la descentralización educativa y el desmantelamiento del accionar nacional en el sistema educativo nacional.

Tal como se observa en el gráfico siguiente, el Estado Nacional posee la discrecionalidad en la asignación de sus recursos en los distintos Programas Educativos Nacionales que transcurre entre 2003 y 2025. El principal hecho estilizado consiste en que en el año 2024 se desmanteló el financiamiento del FONID, recurso permanente del cofinanciamiento de los salarios docentes desde 1998 hasta 2023 y que en el año 2024 fue desmantelado y no se

contempló la posibilidad de reutilizar dichos fondos para reasignarse en otras políticas educativas nacionales.

Para alcanzar un mayor nivel de profundidad en la caracterización de los cambios ocurridos en la inversión de las políticas educativas nacionales y su correlato en relación con la reconfiguración de la acción estatal se puede abordar Claus (2024).

Gráfico 5. Financiamiento de los Programas Educativos Nacionales del Ministerio/Secretaría de Educación de la Nación. Años 2003-2025
(En MM\$ constantes de 2025 y en % del total)



Nota: *Corresponde al Crédito Vigente a junio de 2025.

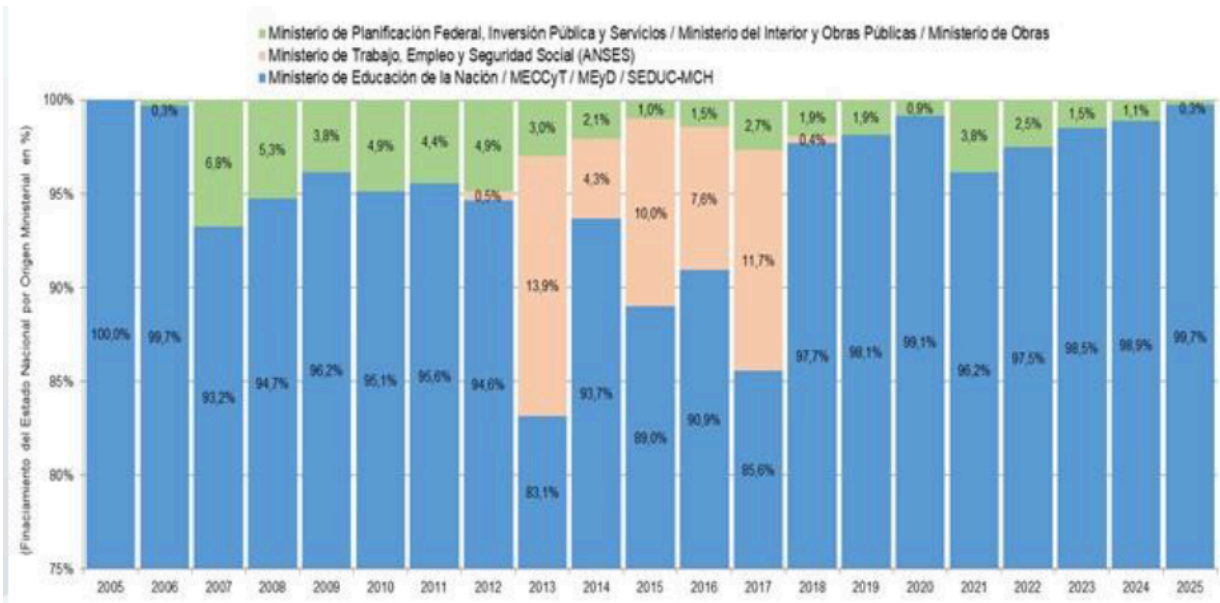
Fuente: Elaboración propia sobre información de [Presupuestoabierto.gob.ar](https://presupuestoabierto.gob.ar).

Una de las interpelaciones acerca del accionar estatal en las políticas educativas nacionales consiste en indagar el organismo implementador y financiador de la política pública. Con frecuencia resulta que política pública sin recursos es discurso, pero sólo con recursos no es suficiente para planificar e implementar políticas públicas. En este marco, resulta curioso, tal como se presenta en el gráfico 6, el organismo financiador de las políticas educativas nacionales entre 2003 y 2025.

La hipótesis subyacente consiste en indagar si es la propia área de conducción en educación nacional es la que impulsó e implementó la innovación de las principales políticas educativas nacionales. En efecto, como se observa, la principal expansión de la Infraestructura Educativa se registró entre 2006 y 2013 a cargo del Ex Ministerio de Planificación, Inversión y Servicios Públicos.

De forma complementaria, las principales políticas educativas innovadoras que se implementaron entre 2013 y 2017, como Conectar Igualdad, Becas PROGRESAR, Programa de Formación Docente Permanente “Nuestra Escuela” contaron con el origen de implementación y financiamiento de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). En este marco, surge el interrogante de cuál es el rol de la Cartera de Educación para planificar y financiar políticas educativas que superen la inercia presupuestaria institucionalizada.

Gráfico 6. Estructura del financiamiento de los Programas Educativos Nacionales por Organismo del Estado Nacional. Años 2003-2025
(En porcentaje % del total)

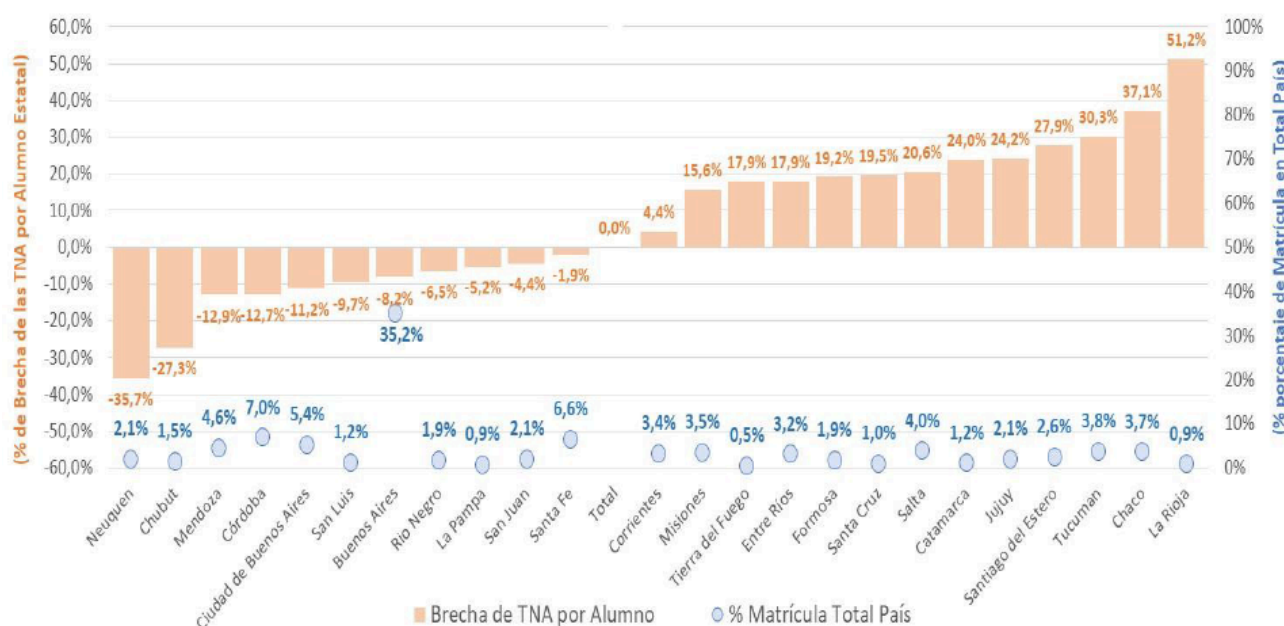


Nota: *Corresponde al Crédito Vigente a junio de 2025.

Fuente: Elaboración propia sobre información de [Presupuestoabierto.gob.ar](https://presupuestoabierto.gob.ar).

En la literatura especializada se encuentra robusta evidencia que demuestran las implicancias de la planificación de los recursos para potenciar el impacto de los recursos utilizados en educación. En particular, la planificación en base a criterios objetivos de las transferencias educativas requiere conceptualizar el objetivo, meta y destinatario de los recursos utilizados. En el gráfico 7, se presentan las transferencias del total de los Programas Educativos Nacionales en términos de brecha sobre el total de alumno del sistema y la participación relativa de alumnos según las jurisdicciones provinciales.

Gráfico 7. Transferencias de los Programas Educativos Nacionales por alumno de Gestión Estatal según Jurisdicciones Provinciales. Año 2023
(Brecha de distribución y porcentaje de matrícula)



Fuente: Elaboración propia sobre información de Presupuestoabierto.gob.ar y SEIE/SEDUC/MCH.

Tal como se demuestra del gráfico presentado, para el año 2023, la distribución de las transferencias educativas de los PENs del Estado Nacional, carecen de criterios redistributivos que promuevan la equidad de la inversión nacional. En términos de brecha de inversión, 11 jurisdicciones provinciales reciben menos que el promedio nacional de gasto con hasta un -35% (Neuquén) y -2,0% (Santa Fe). El caso emblemático consiste en la provincia de Buenos Aires que teniendo el 35% del total de estudiantes del sistema educativo nacional recibe un -8,2% de transferencias per cápita. En contraposición, 13 jurisdicciones provinciales reciben fondos per cápita superiores al promedio nacional con un +4,4% (Corrientes) y hasta un +51,2% (La Rioja) siendo 3,4% y 0,9% su participación en la matrícula estatal nacional.

Frente a la pregunta sobre la incidencia que el nivel de inversión educativa tiene como impacto en los niveles de aprendizajes alcanzados por los estudiantes, Claus y Vinacur (2024), presentaron la relación entre la inversión educativa por alumno y los resultados académicos alcanzados para el nivel secundario de gestión estatal, se consideraron los resultados de las evaluaciones estandarizadas del último año de la secundaria (5° y 6°) de la gestión estatal, correspondientes a la proporción que alcanzó resultados Satisfactorios y Avanzado de los operativos de evaluación ONE y APRENDER para los años 2005 y 2022. En efecto, muestran una relación positiva entre ambos indicadores con un coeficiente de

correlación de 0,63 (R^2), aunque la misma no resulta lineal sino cóncava expresando ciertos límites ante el aumento del nivel de inversión y la generación de resultados. (Claus y Vinacur, 2024).

Los efectos no deseados por la inacción (consciente y/o inconsciente) que genera la falta de planificación de la inversión educativa radica en el refuerzo de las inequidades en los resultados de aprendizaje de los estudiantes. En efecto, entre 2013 y 2024, la evolución del nivel de desempeño en Matemática en Aprender 5°/6° grado de nivel Secundaria del total del sistema, no sólo no registró una mejoría sino la profundización del deterioro de los aprendizajes elementales. Considerando, los niveles de aprendizajes de matemática del 5°/6° año del nivel secundario que se ubican por debajo del nivel básico y nivel básico de los resultados de la evaluación Aprender se observa un deterioro persistente y creciente. El porcentaje observado para este grupo de estudiantes fue del 65% en 2013 y se elevó al 86% en el año 2024. (Aprender, 2013-2024).

Finalmente, esta situación presenta un desafío estructural para la planificación de los recursos que el Estado Nacional destina mediante el diseño e implementación de los Programas Educativos Nacionales que generan diversos efectos para la mejora del desempeño del sistema educativo y la adquisición de aprendizajes significativos por parte de los estudiantes.

5. A modo de conclusión

El análisis de las políticas educativas nacionales y su financiamiento durante los años 2003 y 2025 en el sistema educativo de Argentina ilumina las tendencias diferenciadas en cada una de las administraciones de gobierno. La evidencia de la información del presupuesto nacional ejecutado permitió trazar la cronología anual para los principales programas presupuestarios a lo largo del periodo.

La mirada de largo plazo permite identificar las continuidades y rupturas en la implementación de las políticas educativas y su financiamiento en cada una de las administraciones de gobierno como representación de la ocupación del poder de la política en el Estado nacional. Esta representación se analiza a la luz de la acción estatal de las políticas educativas y el nivel de financiamiento respectivamente. La interpelación analítica del juego de la política y la asignación de los recursos queda ilustrado el carácter discrecional de la acción estatal a nivel nacional dando cuenta de la posibilidad y potencialidad que cuenta el Estado nacional para impulsar políticas que promueva la disminución de las brechas estructurales de la inversión educativa en el sistema educativo nacional.

Como se demuestra que la representación de la ocupación del Estado es resultado de la disputa del poder en la arena política en cada administración de gobierno en la planificación e implementación de los recursos de los Programas Educativos Nacionales.

La discusión acerca de los niveles de inversión resulta primordial pero lejos de resultar suficiente para que los recursos promuevan impactos y mejoras del sistema educativo nacional.

Finalmente, la compleja trama del vínculo entre la decisión de política educativa y el financiamiento educativo permiten traducir la concepción teórica de los discursos políticas en relación con la praxis de la implementación práctica de la gestión de gobierno y su relación con los niveles de inversión en las políticas educativas nacionales. Como mencionamos, la compleja relación entre política, planificación y gobierno plantean los márgenes de posibilidad de la acción de política educativa para el efectivo pleno derecho a la educación que cada administración de gobierno desarrolló durante los últimos veinte años en la educación de Argentina.

Bibliografía

- ABAD, S.; CANTARELLI, M. (2012). *Habitar el Estado* Pensamiento estatal en tiempos a-estatales. Buenos Aires: HYDRA.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2013a). *Problemas Públicos y la Agenda de Gobierno*. Ciudad del México: MAPorrúa.
- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (2013b). *El estudio de las Políticas Públicas*. Ciudad del México: MAPorrúa.
- ALMANDOZ, M. R. (2010). Políticas para la educación técnico profesional en la Argentina. *Educación y trabajo: articulaciones y políticas*, p. 233-274.
- ANDERSON, J. E. (1975). *Public Policy-Making*. PRAEGER, Universidad de Michigan. EEUU.
- ARGENTINA. (2006). *Ley de Educación Nacional* N° 26.206.
- ARGENTINA. (2005a). *Ley de Financiamiento Educativo* N° 26.075. ARGENTINA. (2005b). *Ley de Educación Técnico-Profesional* N° 26.058.
- BERNAL, M. RODRÍGUEZ ALBA, J. (2023). *Políticas públicas en Argentina: Debates pendientes y nuevas agendas*. Córdoba: Editorial de la UNC.
- BERNAL, R. M.; VERRI, R.; BELANTI, M. F. (2020). *Federalismo educativo y relaciones intergubernamentales*. In: *Un federalismo en pausa: normas, instituciones y actores de la coordinación intergubernamental en Argentina*. Córdoba: Editorial de la Universidad Nacional de Córdoba, p. 121-164.
- CLAUS, A., & VINACUR, T. (2024). *El financiamiento educativo inteligente en la Argentina: antecedentes, diagnóstico y desafíos*. Nota Técnica. BID.
- CLAUS, A. (2021). *El presupuesto educativo abierto en Argentina: ¿Cómo financiar el ODS4 de la Agenda 2030?* En *Gobierno abierto y Ciudadanía en el centro de la gestión pública*. Documentos de Proyectos (LC/TS.2021/114). Santiago: CEPAL.
- CLAUS, A. (2020). *La desigualdad estructural de la inversión educativa por alumno en Argentina entre 1991-2019*. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 10, n. 36, p. 1-23.
- CLAUS, A.; BUCCIARELLI, M. E. (202). *El financiamiento educativo en la Argentina: El desafío de la equidad bajo un esquema federal*. Documento de Trabajo N° 194. Buenos Aires: CIPPEC
- CLAUS, A. (2019). *La relación fiscal-educativa en Argentina: entre el centralismo de los recursos y el federalismo de los gastos*. FINEDUCA - Revista de Financiamento da Educação, Porto Alegre, v. 9, n. 16, p. 1-16, <https://doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v9-90913>
- CLAUS, A.; SÁNCHEZ, B. (2019). *El financiamiento educativo en la Argentina: balance y desafíos de cara al cambio de década*. Documento de Trabajo N° 178-DT-EDU. Buenos Aires: CIPPEC.
- CLAUS, A. (2017). *La Paritaria Nacional Docente y la política de Salarios Mínimos Docentes en la Argentina entre 2005 y 2016: Impacto, limitaciones y desafíos*. *Revista Estado y Políticas Públicas*, v. 5 n. 9, p. 193-219.

- EVANS, P. (1993). O Estado como problema e solução. Lua Nova N°.28-29 São Paulo, Brasil.
- DUBET, F. (2011). Repensar la justicia social: contra el mito de la igualdad de las oportunidades. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- FELDFEBER, M. GLUZ, N. (2019). Las políticas educativas a partir del cambio de siglo: Alcances y límites en la ampliación del derecho a la educación en la Argentina. Revista Estado y Políticas Públicas, n. 13, p. 19-38.
- FRASER, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era “postsocialista”. New Left Review, n. 1, p. 126-155.
- LOWI, T. (1964). American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory. World Politics, v. 16, n. 4, p. 677-715.
- MAINARDES, J. (2015). Reflexiones sobre el objeto de estudio de la política educativa. UNTREF-RELEPE.
- MATUS, C. (1987). Planificación y gobierno. Revista de la CEPAL, v. 1987, n. 31, p. 161-177.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. (2015). Apoyo y acompañamiento socioeducativo para la infancia, la adolescencia y la juventud. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- RIVAS, A.; DBORKIN, D. (2018). ¿Qué cambió en el financiamiento educativo en Argentina? Documento de Trabajo N° 162. Buenos Aires: CIPPEC.
- TERIGI, F. (2016). Políticas públicas en Educación tras doce años de gobierno de Néstor Kirchner y Cristina Fernández. Documento de Análisis N° 16. Argentina: Fundación Friedrich Ebert.
- WRIGTH, DEIL S. (1997). Para entender las relaciones intergubernamentales. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica.
- ZAPATA CORTES, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel. Revista Estudios del Derecho. Universidad de Antioquia, Colombia.

Policy Styles o Estilos de Políticas Públicas. Comprendiendo la poca o mucha variación en las políticas públicas

Dr. Ulises Flores Llanos

FLACSO México

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El concepto de herramientas de política pública se ha convertido en un elemento clave para analizar el diseño e implementación de políticas. Dentro de este marco, los "estilos de política" permiten examinar patrones consistentes de comportamiento gubernamental en la formulación y ejecución de políticas públicas a lo largo del tiempo. Estos estilos no solo reflejan las preferencias de los gobiernos, sino también las influencias históricas, culturales e institucionales que moldean sus decisiones.

Como señalan Howlett y Ramesh (1995), "los estilos de política se refieren a las características y comportamientos modelados de los gobiernos y las élites gubernamentales en la formulación e implementación de políticas públicas". Esta investigación explora los fundamentos teóricos, las aplicaciones prácticas e implicaciones del concepto de estilos de política. A través de la Encuesta Latinobarómetro, se analizan las percepciones de problemas públicos comunes en América Latina y se asocia con los estilos de política y políticas de los gobiernos de los países.

Palabras clave

política pública, problemas públicos, estilos de políticas, gobierno

Presentación y aplicación del enfoque barroco para el estudio de la política pública “Jóvenes en Paz” del Gobierno Petro (Colombia)

André-Noël Roth Deubel

Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El contexto histórico y sociocultural de América latina implica que el estudio de los procesos de las políticas públicas en esta región deba fundamentarse desde perspectivas distintas a las generalmente empleadas por el campo dominante del análisis del proceso de las políticas públicas. Se propone presentar un enfoque teórico-metodológico original en construcción, llamado enfoque barroco, para analizar una política pública en Colombia y discutir sus resultados. La política analizada es Jóvenes en Paz, una política innovadora destinada a prevenir la delincuencia de los jóvenes adultos en riesgo. Este análisis sirve de aplicación experimental del enfoque propuesto.

En relación a los objetivos, se propone presentar el enfoque barroco señalando sus fundamentos teóricos y su articulación entre tres perspectivas teóricas (teoría cultural, teoría crítica -Escuela de Frankfurt-, sociología de las organizaciones -Crozier, Lipsky-), y su aplicación en el caso de la política Jóvenes en Paz de Colombia (Gobierno Petro) y discutir su pertinencia y validez.

Sobre la metodología se propone un estudio de caso con entrevistas y análisis documental literario/narrativo

En relación a los resultados, se presenta un análisis a partir de categorías analíticas e interpretativas desarrolladas desde lo barroco, la resonancia y la discrecionalidad burocrática. El análisis permite mostrar peculiaridades de la formación e implementación, es decir la manufactura, de las políticas públicas para el caso seleccionado.

A modo de conclusiones, el estudio de caso permite mostrar la pertinencia y la validez de este nuevo enfoque para analizar las políticas públicas en el contexto latinoamericano. Se sacan conclusiones para revisar y ajustar el enfoque teórico.

Palabras clave

Teorías de las políticas públicas, cultura barroca, teoría crítica, resonancia, burocracia de primera línea

Reformas estructurales y desregulación del Estado en Argentina (2023-2025). La reconfiguración de la acción estatal y los desafíos para la administración pública y la democracia

Alejandro Federico Casalis

IICSAL - FLACSO Argentina/CONICET

Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM)

Resumen

Las experiencias de los gobiernos de extrema derecha y libertarios tienen en Argentina a uno de sus máximos exponentes en la actualidad. En este marco, la deslegitimación de la acción estatal y el cuestionamiento del valor de lo público ponen en tensión la relación entre instituciones, administración pública y democracia. El objetivo de esta ponencia es reflexionar sobre el proceso de reformas estructurales y de desregulación del Estado en Argentina y los desafíos que esto supone para la administración pública, el desarrollo y la construcción de sociedades inclusivas e integradas. Como hipótesis afirmamos que asistimos a un proceso de deslegitimación de la acción estatal y cuestionamiento al valor de lo público que ponen en tensión la relación entre instituciones, derechos, administración pública y democracia. De allí, que la reconfiguración de la acción estatal que experimenta Argentina con el gobierno de la Libertad Avanza pone en riesgo a la democracia, entendida en sentido sustantivo, es decir, como el ejercicio pleno de derechos y como un estilo de vida, ya que introduce desafíos para gobernabilidad democrática, la calidad de las instituciones y la construcción de sociedades inclusivas y plurales.

Como recorte temporal tomaremos el período 2023-2025 que se corresponde con la experiencia libertaria llevada adelante por el gobierno de la Libertad Avanza. En términos metodológicos recurriremos a una estrategia cualitativa. Como fuentes secundarias realizaremos un análisis de la normativa, de la documentación institucional y del discurso de algunos funcionarios particularmente relevantes; también realizaremos entrevistas a especialistas. En cuanto a la estructura de la ponencia, en primer lugar, indagaremos la estructura del Estado, sus funciones, distribución de competencias entre niveles jurisdiccionales y aspectos fiscales. En segundo lugar, analizaremos el proceso de reforma y desregulación del Estado, tanto en el plano discursivo, normativo como institucional. Finalmente, reflexionaremos sobre los desafíos que genera para la administración pública y la democracia la reconfiguración de la acción estatal en términos de capacidades estatales, desarrollo y sociedades inclusivas.

Palabras clave

Administración pública, reformas estructurales, estructura del Estado, democracia, Argentina (2023-2025)

Introducción

Las experiencias de los gobiernos de extrema derecha y libertarios tienen en Argentina a partir de 2023 a uno de sus máximos exponentes en la actualidad. La deslegitimación de la acción estatal y el cuestionamiento del valor de lo público pone en tensión la relación entre instituciones, administración pública y democracia. En este marco, el Estado se expresa como un campo de disputa entre proyectos de sociedad, concepción de desarrollo y derechos. Por lo tanto, no se reduce a un aparato institucional, sino como relación social expresa las tensiones entre diferentes proyectos de nación en cada momento histórico determinado. En este caso, el gobierno de La Libertad Avanza procura instalar uno caracterizado por una desestatización en extremo sobre la base del éxito económico y el individualismo frente a otro modelo de sociedad basado en una memoria y construcción histórica del Estado en Argentina fuertemente arraigado que reivindica su rol como garante de derechos e integración social.

El objetivo de esta ponencia es reflexionar sobre el proceso de reforma y desregulación del Estado en Argentina en la gestión de La Libertad Avanza y los desafíos que esto supone para el funcionamiento de la administración pública, el desarrollo y la construcción de sociedades inclusivas e integradas. Se explica este proceso a partir de un análisis normativo, de un análisis institucional donde se visualiza el cambio en la estructura y en las funciones estatales, con una particular afectación sobre el empleo público, y de un análisis discursivo que permita instalar en la sociedad la idea de que el Estado ha sido cooptado por una “casta” que lo utiliza para garantizar y reproducir privilegios frente a “gente de bien” que lo padece, y por lo tanto, el Estado y su capacidad regulatoria debe reducirse a su mínima expresión ya que obstruye el desarrollo de la sociedad y libertad económica e individual de las empresas y de las personas. Esta ponencia se inscribe en el proyecto de investigación “¿Problema o solución? El rol del Estado y la orientación de las políticas públicas en el desarrollo inclusivo y sostenible” bajo la dirección de Alejandro Casalis y Agustina Gradín. (IICSAL FLACSO/CONICET) y el proyecto de investigación “La construcción de espacios locales socio comunitarios a partir de programas sociales enlazados con municipios y organizaciones” acreditado en CyTMA2, Depto. de Derecho y Ciencia Política, de la Universidad Nacional de La Matanza.

Como recorte temporal tomamos el período 2023-2025 que se corresponde con la experiencia libertaria llevada adelante por el gobierno de la Libertad Avanza. En la hipótesis afirmamos que asistimos a un proceso de deslegitimación de la acción estatal y cuestionamiento al valor de lo público que ponen en tensión la relación entre instituciones, derechos, administración pública y democracia. De allí, que señalemos que la reconfiguración de la acción estatal que experimenta Argentina con el gobierno de la Libertad Avanza pone en riesgo a la democracia, entendida en sentido sustantivo, es decir,

como el ejercicio pleno de derechos y como un estilo de vida, ya que introduce desafíos para gobernabilidad democrática, la calidad de las instituciones y la construcción de sociedades inclusivas y plurales.

En términos metodológicos recurrimos a una estrategia cualitativa. Trabajamos con fuentes primarias para recabar información mediante la realización de entrevistas a funcionarias/os, trabajadores estatales y especialistas en administración pública.

Recurrimos a fuentes secundarias para realizar un análisis de la normativa, de la documentación institucional y del discurso de algunos funcionarios particularmente relevantes, entre ellas la Ley 22.520 de Ministerios y los decretos reglamentarios, el Decreto 70/24, Ley 27.742 “Bases y puntos de partidas para la libertad de los argentinos” y el Mapa del Estado.

En cuanto a la estructura de la ponencia, en primer lugar, señalamos algunos aspectos teóricos sobre el rol y las funciones del Estado en cuanto a la relación entre Estado, sociedad y desarrollo y la existencia de modelos en disputa. En segundo lugar, analizamos el proceso de reforma y desregulación del Estado en curso, tanto en el plano normativo, institucional (estructura estatal y sobre el empleo público) como también en el plano discursivo. Finalmente, a modo de conclusión reflexionamos sobre los desafíos que genera para la administración pública y la democracia la reconfiguración de la acción estatal en términos de pérdida de capacidades estatales, desarrollo y la construcción de sociedades inclusivas.

1- Estado, sociedad y desarrollo: aspectos conceptuales y modelos en disputa

Discutir y analizar el rol del Estado constituye uno de los ejes centrales del debate político contemporáneo en América Latina. La literatura clásica ha resaltado que el Estado moderno es, simultáneamente, un espacio de dominación y de disputa. Weber (1919) lo definió como el ente que reclama el monopolio legítimo de la violencia, mientras que autores como Poulantzas (1978) lo concibieron como una condensación material de relaciones de fuerza entre clases. Desde una tradición gramsciana se concibe al Estado como un campo en disputa entre clases dominantes, sectores y grupos sociales por la construcción de un bloque histórico donde la noción de hegemonía, entendida como la persuasión, la capacidad de articular consensos y de darle una orientación ideológica a la sociedad, desempeña un papel fundamental para conformar un modelo de dominación que sea legítimamente aceptado por la sociedad (Gramsci, 2018; Portantiero 1977).

Lejos de concebirse solo como un conjunto de aparatos institucionales, el Estado como forma de organización política de la sociedad se expresa también como una relación social. En la dimensión material-objetiva desempeña a través de la administración pública un conjunto de funciones (orden, producción, distribución e integración social) para garantizar su funcionamiento y el de la sociedad. En la dimensión ideal-abstracta constituye

una relación social por la cual el Estado conforma y moldea a la sociedad al mismo tiempo que se co-constituye en función de las transformaciones que experimenta en el plano nacional y en su participación en el sistema internacional (Oszlak, 2002). Legitimidad, soberanía, dominación, consenso, legalidad e integración social son elementos constitutivos de la autoridad estatal. En este marco, la orientación de los modelos de desarrollo, la regulación estatal y la construcción de sociedades democráticas, inclusivas y más igualitarias forma parte de los debates sobre el rol y las funciones del Estado.

Faletto (1988) en su clásico trabajo “La especificidad del Estado en América Latina” señaló que el Estado ocupa un lugar central en la relación con la sociedad, en la definición de los modelos de desarrollo y en la inserción internacional. Halperín Donghi (2013), por su parte, identificó en su libro *Breve historia contemporánea de América Latina* que la disputa entre modelos de Estado y sociedad se manifiesta desde el surgimiento y la formación del Estado por la tensión entre proyectos liberales y conservadores (siglo XIX), y entre modelos nacionales populares y (neo) liberales y conservadores (siglo XX y XXI). Continuando esta línea, García Delgado (1994; 2006; 2017) analizó cómo los proyectos neoliberales y posneoliberales en la región han reconfigurado los vínculos entre Estado, mercado y sociedad.

Los debates sobre la relación Estado y sociedad, y democracia y desarrollo han tenido particular análisis en el marco de los procesos de Reforma del Estado en América Latina (Williamson, 2003; Prats Catalá, 2007; Vilas, 2001, Zurbriggen, 2010). O'Donnell (1993) preocupado tempranamente por las consecuencias de estos procesos subrayó la fragilidad de los Estados en democracias delegativas, señalando los riesgos de su debilitamiento en términos de ciudadanía y derechos. Más recientemente Levitsky y Ziblatt (2018) advirtieron que en el siglo XXI la muerte de las democracias no se produce por la reiteración de los golpes de Estado clásicos del siglo XX perpetrados por las fuerzas armadas que suspenden el estado de derecho, sino por el contrario por la corrosión las instituciones democráticas hacen los líderes de extrema derecha e izquierda con tendencias autocráticas que acceden al gobierno por las vías democráticas. García Delgado y Casalis (2023) señalaron que las democracias en Argentina y América Latina también están condicionadas y amenazadas por la existencia de factores de poder económicos, políticos, comunicacionales, geopolíticos que operan sobre ellas, afectando la independencia de los poderes del Estado, limitando derechos de la ciudadanía y el control del propio destino como nación.

El avance de las extremas derechas a nivel mundial, y en particular de las doctrinas libertarias y anarcocapitalistas, radicaliza la crítica neoliberal al Estado al proponer su reducción drástica o incluso su desaparición, trasladando funciones históricamente públicas hacia el mercado y los individuos (Rothbard, 1973; Nozick, 1974). En el caso argentino, la

llegada al gobierno de La Libertad Avanza en diciembre de 2023 reabrió discusiones de larga data en torno a la función estatal, tensionando entre una visión que lo concibe como garante de derechos y desarrollo, y otra que lo presenta como un obstáculo para la libertad individual y la eficiencia económica. La propuesta de un Estado que reduce sus funciones a una mínima expresión, inspirada en postulados neoliberales y anarcocapitalistas, y ampliando las esperas de injerencia del mercado y de las familias, cuestiona tanto su rol y funciones como también su legitimidad para organizar la vida social. De allí que las transformaciones emprendidas por La Libertad Avanza deban ser comprendidas no sólo como un reordenamiento administrativo o presupuestario, sino como parte de un proyecto político más amplio que redefine los límites entre lo público y lo privado, y que reconfigura los mecanismos de legitimación democrática.

Decir que el Estado condensa los intereses de los sectores dominantes y las relaciones de fuerzas entre clases en un momento histórico determinado nos permite fundamentar la afirmación de la existencia de modelos en pugna. De allí que no deba considerarse como un mero reflejo o una esfera separada y neutral de la sociedad civil, encargada de administrar y procesar las demandas múltiples, particulares e individuales que expresa la sociedad y responder a ellas con diversas políticas públicas; ni tampoco como la mera expresión de los intereses de la clase dominante. De allí que algunos autores, entre ellos Poulantzas (1978) señalara que el Estado tiene capacidad de ejercer cierta “autonomía relativa” respecto de los sectores dominantes para procesar intereses contrapuestos y que esto le permite desplegar políticas públicas que pueden ser contrarias a los intereses de estos sectores, evitar la cooptación por parte de ellos y/o incorporar algunas demandas de las clases, sectores y grupos subalternos en determinados momentos en particular.

De lo anterior podemos colegir que el Estado desempeña un rol y funciones específicas en cuanto a su formación y al funcionamiento de la sociedad. Siguiendo a Oszlak (2011:1) podemos señalar que:

“El rol del Estado se define como el conjunto de funciones, intervenciones y responsabilidades que asume para resolver problemas sociales, regular interacciones, producir bienes y servicios, y garantizar la organización y funcionamiento de la sociedad. Este rol varía según el contexto histórico, las demandas sociales y las orientaciones político-ideológicas”.

Por su parte, las funciones estatales son “las actividades específicas que el Estado realiza para cumplir su rol, como la producción de bienes estratégicos, la regulación de mercados, la provisión de servicios públicos, la inversión en infraestructura, la intervención en conflictos laborales, y la promoción de la cultura nacional, entre otras” (Oszlak, 2011).

Finalmente, definimos al modelo de desarrollo como la particular configuración que adopta la relación entre el Estado y la sociedad en cuanto al rol que desempeña el Estado en

el proceso de acumulación, en el sistema político, la mediación social y la inserción internacional. Esto implica para el Estado articular -de algún modo- los intereses, las demandas y los conflictos que se expresan en la sociedad para configurar un proyecto de nación, tanto en los aspectos materiales, instituciones y simbólicos, para el conjunto de la sociedad.

La forma que adquiere del Estado (estado liberal, de bienestar o social, neoliberal), y el rol y las funciones que asume dan cuenta de la configuración de la relación Estado sociedad y del modelo de desarrollo en cada momento histórico determinado. Así pues, los cambios (ampliación o reducción) en las funciones estatales y en la estructura del Estado indican las disputas que se producen entre bloques, clases y sectores sociales. Asimismo, dan cuenta de los conflictos materiales y simbólicos que se producen en la sociedad por la construcción de un proyecto de nación y una orientación de desarrollo. Pero también muestran la búsqueda del Estado de mantener ciertos grados de autonomía frente a esas pujas de poder. En definitiva, las funciones que adquiere el Estado y que se expresan material y simbólicamente en la acción de gobierno y en el desempeño de la administración pública dan cuenta de la reconfiguración de las relaciones de poder, de los conflictos de clases y de los cambios en los bloques de poder y en las orientaciones de desarrollo en cada momento histórico determinado.

2- Cambios en la estructura del Estado y reconfiguración de la acción estatal

En este apartado analizaremos el proceso de desregulación y transformación del Estado que lleva adelante el gobierno de La Libertad Avanza, señalando los cambios en el rol y en las funciones estatales y la modificación en la orientación del modelo de desarrollo que ello conlleva. Identificamos tres dimensiones para explicar el proceso de desregulación: la dimensión normativa, la dimensión institucional y la dimensión discursiva. Para ello, analizamos los cambios en la estructura del Estado, las consecuencias en el empleo público y las modificaciones en las funciones estatales. Para analizar los cambios en la estructura del Estado indagamos en fuentes primarias como son las entrevistas a funcionarias/os, a trabajadores estatales y a especialistas y en fuentes secundarias como es la Ley 22.520 de Ministerios y sus decretos modificatorios, el decreto 70/24 y la Ley 27.742 “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos” y el Mapa del Estado.

a) Dimensión normativa

Ley de Ministerios y sus decretos modificatorios (Ley N.º 22.520, sancionada en 1981, con múltiples reformas posteriores) establece la estructura, las funciones y las competencias que tiene el Poder Ejecutivo Nacional. La Ley determina los ministerios que integran el ejecutivo, las competencias y responsabilidades de cada uno y establece la jerarquía administrativa (presidencia, jefatura de gabinete, ministros, secretarías y subsecretarías) y

presupuestarias de cada uno. Asimismo, es un instrumento de política pública ya que refleja el modelo de Estado y las prioridades de cada gobierno, creando, eliminando o fusionando ministerios, secretarías y subsecretarías. De allí que cambiar la estructura ministerial no es solo un acto administrativo, sino que tiene un efecto simbólico y práctico en la agenda estatal porque configura un modelo de Estado, sociedad y desarrollo y establece la orientación del modelo de desarrollo y las políticas públicas más significativas en cada período de gobierno.

Las modificaciones en la relación Estado, sociedad y modelo de desarrollo se plasmaron en la Ley de Ministerios, en el Decreto 70/24 y en la Ley 27.742 “Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos”. La aprobación de ley “Bases ...” por parte del Congreso de la Nación incluyó la delegación al ejecutivo, en el marco de la negociación parlamentaria, de cuatro emergencias que son facultades propias de los legisladores. La obtención de estas facultades por parte del ejecutivo ha sido fundamental para llevar adelante el proceso de reforma y desregulación del Estado. A continuación, explicaremos cada una de ellas:

La declaración de la *emergencia administrativa*: la misma habilitó la degradación institucional de Ministerio a Secretaría, el cierre, la fusión y/o la parálisis de organismos, el despido de trabajadores de planta, pase a disponibilidad, los retiros anticipados y la no renovación de los contratos de los trabajadores que se encontraban en esa situación, afectando el funcionamiento normal de la administración pública y perdiendo capacidades estatales que es difícil recuperar.

La declaración de la emergencia económica: esta permitió llevar adelante un manejo discrecional del presupuesto, un proceso de reducción del gasto público significativo, recortes presupuestarios en sectores sensibles como hospitales, discapacidad, universidades, salud, ciencia y tecnología, entre otros, la falta de transferencia de fondos coparticipables a las provincias y municipios como por ejemplo en obra pública y transporte, y una parálisis generalizada de la administración pública nacional, entre otros.

La declaración de la *emergencia financiera*: dio lugar a un nuevo ciclo de endeudamiento tanto externo (acuerdos con el FMI) como interno (emisión de títulos públicos), la intervención en el tipo de cambio y la utilización de la tasa de interés como un instrumento para garantizar procesos de financierización en beneficio de los fondos de inversión y ralentizar el crecimiento económico, reduciendo el poder adquisitivo de los salarios y afectando el mercado interno, con el objetivo de controlar el tipo de cambio y disminuir la inflación.

La declaración de la *emergencia energética*: esto supuso la liberalización de las tarifas de la energía y el aumento en el precio de los combustibles, fijados a precios internacionales, para recomponer la tasa de ganancia de las empresas, estimular las inversiones y favorecer las exportaciones. Sin embargo, la sanción de la emergencia energética tuvo su correlato en el

aumento de los precios de la energía y en la inflación, además de afectar el crecimiento económico, el poder adquisitivo y la calidad de vida de las familias. En un contexto de deterioro de los ingresos, el costo de los servicios públicos y del transporte ha comenzado a tener un lugar significativo como porcentaje en los ingresos de las empresas y de las familias.

b) Dimensión institucional

Desde el punto de vista institucional tomaremos la Ley 22.520 de Ministerios y sus decretos modificatorios y el Mapa del Estado¹ para indagar en los cambios ocurridos en la estructura y en el organigrama del Estado. De un análisis comparado entre la estructura del Estado para el periodo 2019-2023 (última modificatoria realizada en agosto 2023) y la estructura del Estado creada para el periodo 2023-2025 podemos señalar que la estructura estatal del Poder Ejecutivo nacional durante el gobierno de La Libertad Avanza registra una disminución de la cantidad de ministerios ya sea por la eliminación de alguno de ellos como por ejemplo el Ministerio de Género, Mujeres y Diversidades y el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat, como así también por la pérdida de jerarquía institucional de otros que pasaron a ser Secretaria. Los casos más significativos fueron la degradación del Ministerio del Interior, de Innovación, de Ciencia y de Tecnología, de Ambiente, y de Turismo y Deporte que pasaron a ser Secretarías bajo la dependencia de la Jefatura de Gabinete; la pérdida de jerarquía institucional del Ministerio de Obras Públicas, de Agricultura, Ganadería y Pesca, de Transporte, y de Desarrollo Productivo bajo la órbita del Ministerio de Economía; y la reconversión, no solo institucional sino también en la concepción de sociedad, modelo de desarrollo y orientación de las políticas públicas del Ministerio de Desarrollo Social en el Ministerio de Capital Humano, el cual aglutinó al Ministerio de Educación y al de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y el pasaje de Ministerio a Secretaría de Cultura bajo la órbita de la Presidencia de la Nación.

Cambios en la estructura del Estado nacional. Periodo 2019-2023 y 2023-2025

Período 2019-2023	Período 2023 – 2025
Presidencia de la Nación	Presidencia de la Nación -Secretaría de Cultura
Jefatura de Gabinete	Jefatura de Gabinete -Secretaría del Interior -Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología -Secretaría de Turismo, Ambiente y Deportes - Secretaría de Cultura

¹ Para un análisis detallado del Mapa del Estado, ver: <https://mapadelestado.jefatura.gob.ar/>. Última visita 3-9-2025.

Ministerio del Interior	
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación	
Ministerio de Turismo y Deportes	
Ministerio de Ambiente	
Ministerio de Desarrollo Social	Ministerio de Capital Humano -Secretaría de Educación -Secretaría de Trabajo
Ministerio de Educación	
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	
Ministerio de Defensa	Ministerio de Defensa
Ministerio de Seguridad	Ministerio de Seguridad
Ministerio Justicia y Derechos Humanos	Ministerio de Justicia -Secretaría de Derechos Humano
Ministerio de Salud	Ministerio de Salud
Ministerio de Relaciones exteriores, comercio internacional y culto	Ministerio de Relaciones exteriores, comercio internacional y culto
	Ministerio de Transformación y desregulación del Estado
Ministerio de Economía	Ministerio de Economía -Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca -Secretaría de Obras Públicas -Secretaría de Transporte
Ministerio de Obras Públicas	
Ministerio de Transporte	
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	
Ministerio de Desarrollo Productivo	
Ministerio de Géneros, Mujeres y Diversidad	
Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat	

Fuente: elaboración propia en base a Ley 22.520 de Ministerios y Mapa del Estado (2025).

En un análisis cuantitativo podemos afirmar que se pasó de una estructura estatal conformada por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete y 20 Ministerios en el

período 2019-2023 a una estructura estatal conformada por la Presidencia de la Nación, la Jefatura de Gabinete y 8 Ministerios donde se destaca la creación de un gran Ministerio como es el de Capital Humano, la eliminación del Ministerio del Interior con la relevancia concreta y simbólica que tiene en el vínculo con provincias y municipios en un país federal, la eliminación del Ministerio de Obra Pública, y por otro lado, la creación de un nuevo ministerio, el Ministerio de Transformación y Desregulación del Estado que tiene la función específica de llevar adelante el actual proceso de reforma del Estado, para el período 2023-2025.

Por otra parte, de un análisis cualitativo de las funciones se podría afirmar que el *perfil de la estructura del Estado* para el período 2019-2023 muestra un modelo de Estado, sociedad y desarrollo que combina las funciones propias del Estado Social (segunda mitad del siglo XX) como es una agenda orientada al bienestar, desarrollo productivo, trabajo y planificación, con las funciones de una agenda estatal del siglo XXI como es un modelo de Estado innovador y progresista al incluir temas ambientales, desigualdades, género y diversidad, derechos humanos y ciencia y tecnología, entre otros. Por el contrario, el perfil de la estructura del Estado para el período 2023-2025 muestra un Estado con funciones más bien características del modelo del Estado liberal (fines del siglo XIX y principios del XX) como es la concepción de seguridad, justicia, propiedad y libertad, junto con temas propios de la agenda neoliberal de la década del 1990 como es la desregulación de la economía, la privatización de las empresas públicas, la Reforma y la modernización del Estado con una rémora al Consenso de Washington, la mercantilización de los bienes públicos y un alineamiento geopolítico a los E.E.U.U., entre otros.

La reconfiguración de la acción estatal se llevó a cabo, como señaló en reiteradas ocasiones el presidente de la nación, bajo el criterio rector de que el Estado nacional debe retirarse de todas aquellas funciones que le corresponden al mercado, o en su defecto que sean asumidos por otro nivel jurisdiccional del Estado en caso que el mercado no encuentre incentivos para hacerlo. Los principales mecanismos utilizados por el gobierno nacional para la reconfiguración de la acción estatal fueron los siguientes:

- Abandonar funciones y competencias estatales nacionales fuertemente arraigadas en la órbita nacional y con una incidencia significativa en la relación Estado, sociedad y la orientación de los modelos de desarrollo como es la educación pública universitaria, la salud a cargo de hospitales públicos universitarios o nacionales, la obra pública particularmente en infraestructura vial y viviendas, transferencias por subsidios al transporte público, entre otras.

- Delegar “de hecho” competencias y funciones nacionales a las provincias y a los municipios que debieron asumir diversas responsabilidades sin haberse instrumentado un sistema adecuado de descentralización administrativa y fiscal. Estas van desde la obra

pública, el desarrollo productivo, la política de género, políticas de discapacidad, políticas de salud para pacientes oncológicos y de enfermedades poco frecuentes, la política social y la asistencia social y alimentaria, entre otras.

- Mercantilizar derechos y bienes públicos. La falta o disminución de la cantidad y/o calidad de la prestación de bienes y servicios estatales hace que otras jurisdicciones y las familias deban proveerse aquellos bienes y servicios antes provistos por el gobierno nacional, por ejemplo prestaciones para personas con discapacidades, pacientes oncológicos, política socio-productiva, quita de subsidios a los servicios públicos y al transporte para personas de bajos ingresos, liberalización del precio de la garrafa de gas, entre otros.

- Privatizar empresas públicas o modificar funciones y competencias estatales de organismos públicos que tienen una injerencia particular sobre determinados bienes, servicios o sectores como es el caso de la privatización de IRSA, el proceso de privatización en curso de Aguas Argentina, la modificación de competencias de la ANMAT, el INTA o bien en otro plano afectar a la industria cultural mediante la quita de la promoción y el financiamiento a la producción de películas nacionales por parte del INCA, del teatro, de la música, entre otras.

La reconfiguración de la acción estatal se plasmó a partir de la implementación de tres metáforas de máquinas y herramientas que guiaron las políticas públicas: la motosierra, la licuadora y la aspiradora. Veamos cada uno de ellos:

La *metáfora de la motosierra* ejemplifica el recorte drástico realizado sobre el gasto público. Este consistió fundamentalmente en no haber actualizado las jubilaciones y el salario de los empleados estatales de acuerdo o por encima del incremento de la inflación (IPC) y de la devaluación del tipo de cambio. Asimismo, se suma la reducción de las transferencias fiscales a las provincias y a los municipios para obra pública, infraestructura y política productiva, entre otros, como así también a universidades públicas nacionales y a hospitales públicos nacionales. También consignamos aquí el cierre de oficinas de organismos públicos en diferentes lugares de país como es el caso de oficinas del PAMI, ANSES, INTA, INTI, ENACOM, INADI, Parques nacionales, entre otros, y la disminución significativa de la presencia de los ministerios nacionales (ahora secretarías) a través de sus políticas públicas y de la burocracia de calle en el territorios, por ejemplo de Capital Humano, de Trabajo, de Salud, de Ciencia y Tecnología, de Producción, de Agricultura, Ganadería y Pesca particularmente el caso de la Secretaria de Agricultura Familiar, por mencionar a algunos. A ello se suman los despidos de la planta de trabajadores estatales, los pases a disponibilidad, y la no renovación de los contratos de los trabajadores que estaban bajo esa situación.

La *metáfora de la licuadora* remite a la devaluación de la moneda de más de un 110% al inicio del gobierno y el aumento de los servicios públicos. Esto disminuyó los pasivos y las

acreencias en pesos que tenía el Estado con acreedores, provincias, municipios, con empleados públicos, jubilados y ciudadanos en general. En su conjunto, implicó una reducción en el costo del gasto público y de los salarios de los trabajadores estatales y de las jubilaciones en términos relativos. Por otra parte, la devaluación del tipo de cambio y la liberalización de la energía, la reducción de subsidios a los servicios públicos y al transporte implicó un aumento estrepitoso en el precio de los alimentos y de los servicios públicos, los cuales junto a la inflación acumulada del 123% durante el año 2024, se convirtieron en una vía adicional de succión de recursos económicos a la sociedad, sobre la que se montó también la reconfiguración de la acción estatal. Finalmente, todo esto contribuyó a disminuir durante los tres primeros trimestres de 2024 la demanda de dólares de las familias para atesoramiento. A partir del último trimestre de 2024 y durante 2025 el atraso cambiario revirtió la tendencia y puso en crisis la sostenibilidad de las reservas.

La *metáfora de la aspiradora* implica desplegar un conjunto de mecanismos de política económica para disminuir la tenencia de pesos y bajar el consumo con el objetivo de disminuir la inflación y la demanda de dólares. Para ello se emitieron bonos y otros instrumentos financieros en pesos con tasas de interés superiores a la tasa internacional, se estimuló la especulación financiera (*carry trade*). Como se señaló anteriormente se aumentaron y liberalización de las tarifas de los servicios públicos. A su vez, la Secretaría de Trabajo de la nación no homologó aumentos salariales del sector privado por encima de la inflación.

Las consecuencias sobre el empleo público

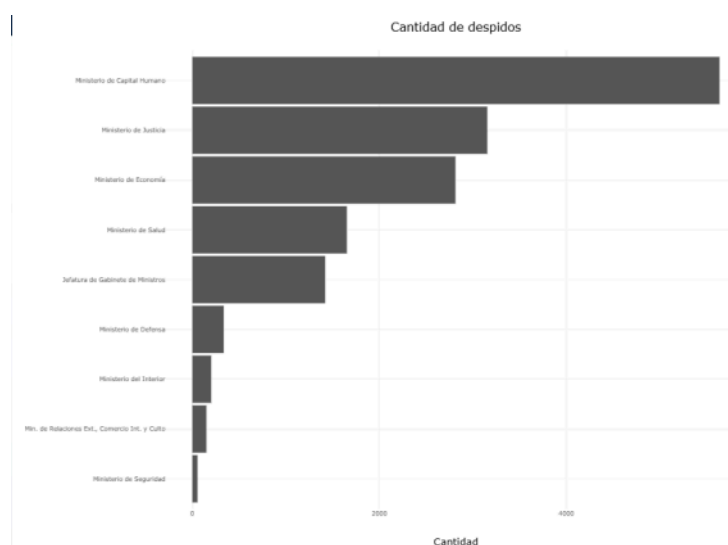
Una reflexión particular merece las consecuencias del proceso de modificación del rol y las de las funciones estatales sobre el empleo público. No es sencillo realizar un análisis cuantitativo sobre la cantidad de trabajadores despedidos, inducidos al retiro voluntario, pasados a disponibilidad, o directamente no renovados los contratos, ya que el Estado tiene diversas formas de contratación, muchas de ellas no incluidas dentro de los régimen del empleo público como es la modalidad de la contratación a término, por lo general de duración anual, y que el gobierno de La Libertad Avanza ha reducido a tres meses, con posibilidad de prorrogarse conforme se sucedían las “oleadas de despidos” en los organismos por parte de Jefatura de Gabinete bajo la gestión de Posse y luego del Ministerio de Transformación y desregulación del Estado bajo la órbita de Sturzenegger. Si bien no es correcto considerar como un despido la no renovación del contrato a término de un trabajador que se hallaba en esa situación, no obstante, ésta fue una de las formas más utilizadas por el gobierno de La Libertad Avanza para disminuir la planta estatal, sin asumir el costo político, laboral y sindical de los despidos. Por otro lado, al coexistir diferentes tipos

de contratación los datos no están unificados, son parcial, y requieren un trabajo previo de consolidación.

Según un informe de CEPA (2025), la reducción de los empleos públicos entre noviembre de 2023 y julio de 2025 fue de 53.345 empleos, lo cual representa una caída del 10,6% respecto de noviembre de 2023. De los 53.345 empleos, 31.114 corresponden a la Administración Pública Nacional, la cual tenía 205.550 trabajadores y se redujeron a 174.430, representando una disminución del 15,1%; mientras que 16.886 despedidos corresponden a las empresas estatales, las cuales pasaron tener 91.166 empleados a 74.280, implicando una merma del 18,5% de su planta.²

Por otra parte, según el Mapa de los despidos elaborado por ATE muestra que los Ministerios más afectados por los despidos en el período diciembre 2023 y julio 2024 fueron Capital Humano (por el cierre y la parálisis de números programas de orientación socioproductiva, despliegue territorial, o donde la gestión y/o la implementación estuviera a cargo de los movimientos sociales), seguido por Justicia (por el cierre o parálisis de programas vinculados a memoria, derechos humanos, acceso a la justicia, y violencias de género) y en tercer lugar Economía (por el cierre, fusión y parálisis de programas vinculados al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca en particular a la secretaría de Agricultura familiar, políticas para el desarrollo productivo, control de precios, INTI e INTA, entre otros. Los ministerios que menos despidos sufrieron fueron Seguridad, Relaciones exteriores e Interior en el período indicado dando cuenta de la centralidad que adquiere la seguridad para este modelo.

Cantidad de despidos por ministerios (período diciembre 2023-julio 2024)



Fuente: el Mapa de los despidos, elaborado por ATE (2024)

² Ver: CEPA (2025). La dotación de personal del Sector Público Nacional: datos a julio 2025. <https://centrocepa.com.ar/informes/656-la-dotacion-de-personal-del-sector-publico-nacional-datos-a-mayo-2025>. Última visita 7-9-2025.

En un registro parcial del Mapa de los despidos elaborado por ATE se señala que la administración pública nacional registraba a marzo de 2024 un total de 7000 despidos, distribuidos de la siguiente forma: Anses: 1.200; Secretaría de Agricultura Familiar: 900; Ministerio de Capital Humano: 800; Centros de Referencia de Desarrollo Social (CDR): 600; Secretaría de Trabajo: 517; Agencia Nacional de Discapacidad: 332; Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf): 300; Personal Civil de las Fuerzas Armadas: 280; Secretaría de Comercio: 225; Secretaría de Cultura: 208; Nación ART: 200; INCAA: 170; Acumar: 120; Cenard (Centro Nacional de Alto Rendimiento Deportivo): 120; Subsecretaría de la Mujer: 150; Indec: 100; Secretaría de Derechos Humanos: 12; Administración General de Puertos: 185; Agencia Nacional de Seguridad Vial (ANSV): 89; Conicet: 87; Servicio Meteorológico Nacional: 80; Parques Nacionales: 79; Vialidad: 67; Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP): 40; Ministerio de Economía: 26; COPREC (Servicio de Conciliación Previa en las Relaciones de Consumo): 25; Secretaría de Energía: 21.³

La política de disminución de la planta estatal tuvo la siguiente secuencia. Primero el Gobierno comenzó por no renovar contratos, siguió con los retiros voluntarios y, finalmente se basó en la falta de actualización salarial para formar a los trabajadores a renunciar.

De un análisis cualitativo se puede afirmar que la reducción del personal del Estado que realizó el Gobierno Nacional se desarrolló sin contar con un análisis pormenorizado en cada organismo, como parte de un proceso de planificación bajo criterios objetivos que permitieran identificar aquellas áreas donde se requiriera adecuar la dotación de personal a las misiones y funciones establecidas por los organismos y redistribuir trabajadores si fuera necesario. Tampoco ha reparado en los saberes especializados que cada uno de los trabajadores estatales poseía, ni tampoco las pérdidas, muchas de ellas prácticamente irreparables, en términos de capacidades estatales, conocimiento técnico, “saber hacer” a partir de la práctica, “memoria histórica” del Estado y capacidades relacionales que se produjeron con cada uno de los despidos. Tampoco se evaluó la pérdida que significó para el Estado despedir a trabajadores en los que invirtió en su formación durante años.

El Informe elaborado por Tereschuk, Pando, Salas, Bisaro, y Montagna (2025) señala que para el periodo diciembre de 2023 diciembre de 2024 se produjeron modificaciones en el diseño organizacional, ya que gran rotación de funcionarios que no terminan de definir prioridades de gestión; la dotación del personal y su formación (reducciones de personal en distintas áreas del Estado no fueron orientadas por estudios o planes de ningún tipo, con la

³ Ver Adrián Figueroa Díaz: El mapa de los despidos en el Estado: el detalle en cada organismo. Pagina 12. 30 de marzo de 2024. Ultima visita: 8-9-2025.

<https://www.pagina12.com.ar/724987-el-mapa-de-los-despidos-en-el-estado-el-detalle-en-cada-orga>

pérdida consiguiente de empleados capacitados); los cambios y prohibiciones en el lenguaje de los documentos en el sector público (como hacer referencia al cambio climático, a la ONU, o a la perspectiva de género, entre otros); el bajo volumen que adquieren las políticas públicas en general y la notable retracción de su extensión en el territorio; y la nula incorporación de nuevas tecnologías para agilizar la gestión. Asimismo, los autores también señalan que ha derivado en una parálisis de muchas reparticiones estatales, o bien, conscientemente no se ha designado personal con firma para afectar operativamente a los organismos y paralizar sus políticas.

El resultado sobre el empleo público conduce a la paralización de los organismos públicos mediante la reducción del presupuesto, el no nombramiento de las autoridades, la no asignación de tareas y el debilitamiento y la parálisis de las estructuras.

c) La dimensión discursiva

El proceso de reconfiguración de la acción estatal y deslegitimación del valor de lo público se lleva adelante también en el plano discursivo. Tal vez, la frase más célebre haya sido “Soy el topo que destruye el Estado desde adentro”. Un relevamiento realizado de los discursos y declaraciones del presidente de la nación permite recabar las siguientes afirmaciones:

- El Estado es una organización criminal porque extrae recursos a la sociedad por la vía de los impuestos.
- Los impuestos que el Estado le cobra a los ciudadanos son un robo. - El empresario que evade impuestos es un héroe porque logra librarse de un Estado criminal.
- El peso argentino se compara con excremento.
- También se han formulado frases que abogan por la mercantilización de todos los órdenes de la vida como cuando se abogó por la privatización de bienes comunes, la posibilidad que exista un mercado de órganos o de niños para aquellas familias que no pueden o no desean tener hijos y para los que los trámites de adopción actuales son muy engorrosos; todo esto exaltando el valor de la libertad.
- Elogio a los monopolios de empresas privadas porque si logran quedarse con toda o casi todo el mercado de algún bien o servicio eso indica que la empresa es muy eficiente como desplazar a todos sus competidores.
- Denigración del rol de empleado público por ser un privilegiado porque tiene un régimen laboral que le otorga beneficios que el resto de la población carece; o simplemente porque se ha constituido en una “casta”.
- Eliminación del Banco Central.
- Justificar el recorte en el gasto público y un cambio en el rol y en las funciones del Estado al señalar que el Estado se enfrenta a una inflación de demandas por parte de la sociedad que no se pueden satisfacer.

- Contraponer la figura de la “casta” frente a la figura de “la gente de bien”, generando un antagonismo entre un “nosotros” y “ellos” característico de los populismos tanto de derecha como de izquierda.

En base a estos argumentos se crea una narrativa antiestatal que deslegitima la acción del Estado, destaca su prescindencia como proveedor de bienes y servicios y configura sociedades individualistas y excluyentes en lugar de abogar por proyectos de sociedad más solidarias, inclusivas donde el Estado ocupe un lugar significativo.

Desde una perspectiva anarcocapitalista la batalla cultural por la instauración de un modelo de sociedad diametralmente opuesto al Estado social de derechos y a sociedades democráticas es la disputa por la construcción de hegemonía en la sociedad. Es desde la ciencia, desde las artes, desde la literatura, desde las universidades, desde el periodismo, desde los clubes de barrios y desde las experiencias de las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, en que se puede crear un discurso alterativo al libre mercado. De allí que los ataques al conocimiento, a la cultura, al progresismo y a la organización socio comunitaria se encuentren a la orden del día.

En el plano operativo la disputa en el plano discursivo se operativiza en base a los siguientes mecanismos, no exhaustivos, como son:

- Mecanismo para la deslegitimación del Estado y de los empleados públicos. - Difamación y calumnias sobre algunos funcionarios de gestiones anteriores para instalar un clima de sospechas en la ciudadanía.
- Campañas de acusación en redes mediante trolls que se usan para deslegitimar, paralizar, desfinanciar y despedir a los trabajadores estatales.
- Deslegitimación de dirigentes y a movimientos sociales. Acusación de enriquecimiento personal de dirigentes sociales o de agrupaciones sociales para justificar el desfinanciamiento de programas y organismos.
- Potencial inicio de causas judiciales.

3- Conclusiones

A modo de conclusión en esta ponencia reflexionamos sobre los desafíos que genera para la administración pública y la democracia el cambio en el rol y en las funciones estatales el actual proceso de modernización y desregulación del Estado; como así también la reconfiguración de la acción estatal en términos de pérdida de capacidades estatales, cambios en la orientación de desarrollo y la construcción de sociedades excluyentes. Afirmamos que asistimos a un proceso de deslegitimación de la acción estatal y cuestionamiento al valor de lo público que ponen en tensión la relación entre instituciones, derechos, administración pública y democracia. De allí, que la reconfiguración de la acción estatal que experimenta Argentina con el gobierno de la Libertad Avanza ponga en riesgo a la democracia, entendida

en sentido sustantivo, es decir, como el ejercicio pleno de derechos y como un estilo de vida, e introduce desafíos para gobernabilidad democrática, la calidad de las instituciones y la construcción de sociedades inclusivas y plurales.

Esto es particularmente grave en un contexto regional donde los principales países de América Latina se encuentran gobernados por gobiernos de izquierda, socialdemócratas o progresistas como es el caso de Brasil, Colombia, Chile, Uruguay y México. Sin embargo, son gobiernos que enfrentan desafíos para la gobernabilidad y la construcción de sociedades inclusivas y sostenibles, en un contexto internacional desafiante para la democracia por el avance de la extrema derecha, con lo cual no estarían exentos de riesgos que conduzcan a experiencias como la que atraviesa Argentina en la actualidad.

Asimismo, la experiencia libertaria en Argentina tiene un objetivo político e incluso ético cultural, además de económico y social. Convertirse en un referente regional y mundial para la emergencia y la expansión de los partidos, gobiernos y fuerzas políticas de la extrema derecha en la región y en el mundo, creando una especie de “internacional de la extrema derecha”.

De allí que los principales desafíos para la democracia y la administración pública sea revertir la narrativa sobre la prescindencia de lo público. Poner algún límite a la pérdida y destrucción de las capacidades estatales. Revertir la legitimación en curso de un discurso que afirma que la acción estatal no agrega valor público. Poner freno a la pérdida de derechos y restituir los que corresponda, a la consolidación de sociedades excluyentes, fragmentadas y anómicas por la pérdida de la cohesión social y territorial, y el freno a la pérdida de movilidad social ascendente, y sociedades elitistas. Dar cuenta de que sobrevuelan modelos menos participativos de democracia, y que está presente el debilitamiento de las instituciones del Estado de derechos y el riesgo de que prosperen tendencias autoritarias y el ejercicio de la represión como mecanismo que permite amedrentar contra la participación.

También es necesario orientar la acción de gobierno y de la administración pública para que promuevan agendas inclusivas para disminución de la desigualdad y hacer sociedades más integradas. Mejora de la calidad de vida de la población en términos materiales: trabajo, empleo, acceso a alimentos de calidad, con soberanía alimentaria y precios accesibles para el pueblo. Ampliar el acceso a servicios públicos: servicios básicos y conectividad, infraestructura social (vivienda, espacios de cuidado, deporte y recreación).

Aceptar la diversidad (más que tolerarla) para hacer sociedades más democráticas, solidarias e inclusivas, entre otros desafíos para la democracia y la administración pública en América Latina.

Bibliografía

- Faletto, E. (1989). La especificidad del Estado en América Latina. Santiago: CEPAL. García Delgado (1994; 2006; 2017)
- García Delgado, D. y Casalis, A. (2023). Democracias condicionadas. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial. Buenos Aires: FLACSO Argentina. Gramsci, A. (2018). Cuadernos de la cárcel. Madrid. Akal.
- Halperín Donghi, T. (2013). Breve historia contemporánea de América Latina. Buenos Aires: Alianza.
- Levitsky, S, y Ziblatt, D. (2018). Cómo mueren las democracias. Buenos Aires. Ariel.
- Portantiero, J. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. Revista Mexicana De Sociología, 39(2), 531-565.
- Nozick, R. (1974). Anarchy, state, and utopia. New York: Basic Books. O'Donnell, G. (1993). Estado, democratización y ciudadanía. Revista Nueva Sociedad, (128), 62–87.
- Oszlak, O. (2011) El rol del Estado: micro, meso, macro. Conferencia dictada en el VI Congreso de Administración Pública organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública y la Asociación de Administradores Gubernamentales, Resistencia, 7 de julio Chaco pp.1-12
- Ozlack, O. (2002). La Formación del Estado argentino. Buenos Aires: Ariel. Poulantzas, N. (1978). State, power, socialism. London: Verso.
- Prats I Catalá, J. (2007). Administración Pública y desarrollo en América Latina: Un enfoque neoinstitucionalista: en “Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual”, Jefatura de Gabinete de Ministros. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Rothbard, M. N. (1973). For a new liberty: The libertarian manifesto. New York: Macmillan.
- Tereschuk, N., Pando, D., Salas, E., Bisaro, E., Montagna, A (2025). El desmantelamiento del Estado en la voz de sus trabajadores Investigación cualitativa. Instituto Patria Grande, Fundación Abdala, Fundación Unión. Buenos Aires.
- <https://argentinagrande.org/noticias/el-desmantelamiento-del-estado-en-la-voz-de-sus-trabajadores>
- Vilas, C. (2001). El síndrome de Pantaleón: Política y administración en la reforma del Estado y la gestión de gobierno. Foro Internacional, 41(3 (165)), 421-450. Weber, M. (1919/2004). La política como vocación. Madrid: Alianza Editorial.
- Williamson, John (2003). No hay consenso. Reseña sobre el Consenso de Washington y sugerencias sobre los pasos a dar. En: Finanzas & Desarrollo septiembre de 2003. Pp. 10 a 13.
- Zurbriggen, C (2010) La «falacia tecnocrática» y la reforma del Estado A 10 años del Informe del Banco Mundial en NUEVA SOCIEDAD No 210, julio-agosto de 2007.

Relevamiento de Fuentes

- ATE (2024). Mapa de despidos. Informe elaborado por ATE Capital. <https://argentina.indymedia.org/wp-content/uploads/2024/09/Informe-Mapa-Virtual-de-Despidos-Lista-Blanca-Violeta-Granate-ATE-en-Capital-Federal.pdf> Ultima visita 8-9- 2025.

CEPA (2025). La dotación de personal del Sector Público Nacional: datos a julio 2025.
<https://centrocepa.com.ar/informes/656-la-dotacion-de-personal-del-sector-publico-nacional-datos-a-mayo-2025>. Última visita 7-9-2025.

Adrián Figueroa Díaz: El mapa de los despidos en el Estado: el detalle en cada organismo.
Página 12. 30 de marzo de 2024. Última visita: 8-9-2025.

<https://www.pagina12.com.ar/724987-el-mapa-de-los-despidos-en-el-estado-el-detalle-en-cada-orga>

Motosierra: el empleo público volvió a caer en julio y acumuló una sangría de 53.345 puestos en la era de Javier Milei

<https://www.ambito.com/economia/motosierra-el-empleo-publico-volvio-caer-julio-y-acumulo-una-sangria-53345-puestos-la-era-javier-milei-n6184052> Última visita: 28 de agosto 2025

Saúde e desenvolvimento regional na fronteira Brasil-Bolívia: políticas públicas e desafios de integração

Rosa de Barros Ferreira de Almeida

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul - UFMS

Silvio Antônio Ferraz Cário

Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC

Hoyedo Nunes Lins

Universidade Federal de Santa Catarina -UFSC

Resumen

Nas fronteiras entre países encontram-se, nos municípios, interações socioeconômicas que ultrapassa as demarcações territoriais. São municípios com territórios e nacionalidades distintos e com desenvolvimento desigual. Tal quadro demanda a ações públicas que possam minimizar os problemas no cotidiano da população fronteiriça. Na fronteira Brasil-Bolívia encontram-se os municípios de Corumbá e Ladário (Mato Grosso do Sul, Brasil) e Puerto Quijarro e Puerto Suárez (Santa Cruz, Bolívia). Nesses territórios, os governos estaduais contam com planos que buscam promover o desenvolvimento regional e enfrentar os problemas sociais, dentre os quais relacionados a saúde. Para tanto, desenvolve-se estudo com o objetivo de apontar as principais diretrizes de políticas públicas na área da saúde e avaliar a percepção de atores sociais acerca das ações empreendidas e dos desafios a serem enfrentados. Realiza-se pesquisa para a área da saúde nos Planos de Desenvolvimento - PDRMS 2030, PDIF/MS e PDDES 2025 e entrevistas semiestruturada com representantes das instituições, operadores das políticas públicas, coordenadores dos planos de desenvolvimento e segmentos da sociedade civil. No tocante aos resultados, as diretrizes de política pública para a área da saúde voltam-se para a universalização do acesso e garantia da qualidade e eficiência serviços públicos. Enquanto, os atores sociais reconhecem virtuosidade no atendimento rotineiro à saúde dos residentes, na garantia do acesso público e gratuito a todo cidadão, na efetividade das campanhas de multivacinação, na vacinação de combate a raiva como instrumento de integração fronteiriça, na ocorrência de ações de vigilância em saúde e na existência de parcerias institucionais em programas de saúde. Por sua vez, os maiores desafios estão relacionados à falta de recursos financeiros, carência de pessoal e de estrutura adequada e melhor capacitação de agentes públicos de saúde. Diante desse quadro, sugerem-se ações compartilhadas e coordenadas dos governos brasileiro e boliviano em busca da efetividade das políticas desenhadas.

Palabras clave

Fronteira Brasil-Bolívia, Desenvolvimento Regional, Saúde

1. INTRODUÇÃO

Existem múltiplas abordagens sobre as concepções de território, sendo uma delas a definida por Costa (2009, p.65), como “resultado das relações humanas – sociais, culturais, mas fundamentalmente políticas”, além do fato de ser entendido como ‘usado’, espaço onde as pessoas vivem, constroem, erigem suas firmas; o território também é controlado e tem um limite não necessariamente perene”. Em complemento Espírito Santo, Costa e Benedetti (2017, p. 4) observam que a noção de espaço se encontra ligada à dinâmica social de uma determinada localidade, nesse caso, “o estudo da territorialidade surge para evidenciar como ocorre a relação entre os homens e entre estes e o território”.

No âmbito dessa discussão, Raffestin (2005) adota o conceito de região de fronteira como espaços passíveis de articulação, de troca e de comunicação entre territórios nacionais e onde se desenvolvem interações políticas, culturais, econômicas e sociais próprias. Nas de fronteira, compreendidas como espaço de intensas articulações e trocas envolvendo diferentes países, essas interações não se limitam às demarcações territoriais impostas pelas linhas divisórias nacionais. Trata-se de regiões onde se configuram distintas realidades, atribuídas às diferentes legislações, culturas, grau de desenvolvimento, infraestrutura, bem como à sua condição de isolamento em relação aos centros urbanos nacionais. Desta forma, essas assimetrias dão origem a inúmeras desigualdades nessas regiões, que demandam a elaboração de ações políticas que possam minimizar os impactos dessas desigualdades no cotidiano da população fronteiriça.

De acordo com Machado (2005), as regiões de fronteira, em sua grande parte, estão isoladas dos centros nacionais de seus respectivos Estados, seja pela inexistência de redes de transporte e comunicação, seja pelo menor peso político e econômico que possuem. Assim, se promover o desenvolvimento socioeconômico de uma região é tarefa complexa, por exigir a articulação de diversos fatores para consecução de efeitos positivos; nas regiões fronteiriças, essa complexidade é ainda maior, pois impõe, na prática superar obstáculos da legislação, da cultura, do grau de desenvolvimento e de infraestrutura existente em cada país (Brito, 2018). Diante das desigualdades presentes, compete ao Estado um papel crucial de fazer intervenções que favoreçam o desenvolvimento socioeconômico (Krüger, Castro, Passador & Caldanha 2020). Logo, o planejamento de políticas públicas adquire caráter vital, por meio delas há a possibilidade de promover o desenvolvimento e o dinamismo econômico, tidos como condições indispensáveis para que ocorra a melhoria da qualidade de vida da população (Avelar, 2018).

Atualmente, o Brasil mantém fronteira com dez países do subcontinente: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa, com exceção apenas do Equador e Chile, envolvendo, assim, onze estados federativos. Essa faixa de fronteira possui 150 km de largura, definida pela Lei nº

6.634/1979, compõe-se de 588 municípios, abrangendo 27% do território nacional com 15.719 km de extensão (BRASIL, 2017). Especificamente, na fronteira Brasil-Bolívia, encontram-se os municípios de Corumbá e Ladário, pertencente ao estado do Mato Grosso do Sul – MS no Brasil e as localidades de Puerto Quijarro e de Puerto Suárez, do Departamento de Santa Cruz, Bolívia.

Nessa região fronteiriça brasileira-boliviana, os respectivos governos – estadual e departamental - têm concentrado esforços na elaboração de planos que promovam o desenvolvimento regional. No lado brasileiro, o governo de MS lançou o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR-MS 2030) e o Plano de Desenvolvimento Integrado da Fronteira (PDIF/MS), frutos de esforços de diversos atores e de participação social. E, no lado boliviano, o departamento de Santa Cruz elaborou o Plan de Desarrollo Departamental de Santa Cruz (PDDDES 2025), que parte de um diagnóstico situacional, estabelece visão, objetivos, políticas, estratégias, programas e projetos necessários para alcançar o desenvolvimento econômico.

Em comum, todos os planos partem de uma série de análises e proposições em torno de 7 eixos: desenvolvimento econômico, segurança, turismo, meio ambiente, infraestrutura e logística, saúde e a educação. Em especial, na área da saúde, os problemas e desafios são enormes diante da insuficiente estrutura de apoio, dificuldade de acesso aos serviços, cenário pós-pandemia, crises climáticas, diminuição de recursos públicos, etc. Tal quadro limita os direitos humanos universais de acesso à saúde, dificulta nível de vida digno das pessoas, bem estar físico e mental, acesso à educação, provoca mortalidade precoce entre outras consequências. Logo, torna-se relevante realizar estudo que registre aspectos do tratamento a saúde, bem como a percepção dos atores sobre as ações públicas na região transfronteiriça Brasil-Bolívia.

Nesse sentido, o artigo encontra-se dividido em 6 partes, sendo que nessa 1ª. seção traça-se o objetivo principal; na 2ª. seção apresenta-se de forma sintética o tratamento teórico analítico; na 3ª. seção discute-se o procedimento metodológico, na 4ª. seção, sinalizam-se aspectos as áreas de estudo; na 5ª. seção analisam os casos estudados na área da saúde; e, por fim, na 6ª. seção faz-se as considerações finais.

2. TRATAMENTO TEÓRICO-ANALÍTICO

No curso do desenvolvimento da sociedade, duas principais correntes se destacam: a liberal e a desenvolvimentista. Ambas se contrapõem exatamente pelas funções que atribuem ao Estado, atribuindo-lhe maior ou menor conteúdo. Se, por um lado, as concepções da corrente liberal sobre as funções do Estado e sua forma de atuação emanam de uma concepção de mercado garantidor da eficiência e o equilíbrio das práticas da atividade econômica; por outro lado, a desenvolvimentista coloca o Estado no centro das

decisões indispensáveis para a economia. Por se constituir em uma instituição que confluí com os poderes político e econômico da sociedade, podendo através de suas ações estimular ou restringir a expansão econômica (Gualberto, Cario & Dias, 2012).

Para Boyer (1999) as relações equilibradas entre Estado e mercado configuram-se em condição para o desenvolvimento; baseando-se na análise comparativa do desenvolvimento e da teoria econômica moderna, chega à conclusão de que “nenhuma estratégia pura, seja baseada no “só Estado”, seja no “só mercado” teve êxito [...]. A solução é, então, compensar as falhas do mercado por meio de intervenções públicas adequadas e, vice-versa, ultrapassar as limitações do Estado” (Boyer, 1999, p. 17). Por conseguinte, considera-se que o sucesso do desenvolvimento reside na complementariedade dessas duas lógicas e não na afirmação de uma delas: “A experiência confirma que a estratégia “só Estado” conduz ao impasse, e que a estratégia “só mercado” encontra limitações evidentes no que tange ao trabalho (desemprego e desigualdades), às finanças ou, ainda, ao meio-ambiente” (Boyer, 1999, p.20).

Destacando apenas atribuições do Estado, Iglesias (2010) apresenta vários objetivos que esse deve cumprir, tais como: tornar viável a eficiência do mercado; impulsionar a capacidade produtiva; diminuir as desigualdades sociais; estabelecer novo relacionamento cooperativo com a empresa privada; criar condições para o fortalecimento da sociedade civil; orientar e formular políticas de inserção internacional; impulsionar da inovação tecnológica; fortalecer a capacidade de análise das tendências fundamentais da economia, sociedade e política no âmbito internacional; contar com componentes institucionais de comprovada idoneidade – escritórios de planejamento - no desenvolvimento da capacidade de análise das grandes tendências econômicas, sociais e políticas nacionais e internacionais; e, promover os grandes consensos nacionais.

Nessa mesma linha, de Chang (2000; 2002), afirma que o Estado assume funções básicas relevantes como a formulação de um projeto de longo prazo pautada nos objetivos econômicos da sociedade; a coordenação das mudanças estruturais inerentes ao desenvolvimento; a construção de instituições que possam garantir a execução dos projetos conforme as peculiaridades estruturais de cada país; e, a administração das contradições particulares nos processos de transformação, dada a forma como parte da sociedade pode reagir e/ou resistir às mudanças.

Brum & Moura (2014), por seu turno, elencam as principais funções que o agente estatal deve desempenhar: coordenação da mudança, resultante de instituições que representem um consenso; provisão de visão de futuro, coordenação do processo de crescimento, criação de opções viáveis com capacidade de dinamizar suas estratégias de atuação; construção de instituições (formação de arranjos produtivos, universidades, institutos de P&D, entre outros). Cabe ao Estado gerenciar conflitos, pois também é papel

do Estado criar mecanismos de compensação para amenizá-los, sobretudo em que pese um ambiente globalizado.

A função do Estado em prol do desenvolvimento, para além da responsabilidade de investimento em infraestrutura para a produção e a circulação de bens de consumo; utilização de políticas keynesianas a fim de garantir uma demanda efetiva; controle social visando diminuir conflitos através das garantias e de acordos corporativos, assume, também, políticas schumpeterianas. Nessa perspectiva, Arienti (2003) apud Jessop (1993), defendem que frente aos novos paradigmas tecnológicos, organizacionais e concorrenciais, o Estado não somente criar condições para uma melhoria da competitividade sistêmica, mas, também, apoiar à competitividade setorial e empresarial. Para cumprir este novo papel, há a necessidade de formulação e de implementação de políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico.

O Estado, enquanto instituição, é responsável por definir e cuidar das regras e da base legal de uma sociedade. Assume relevância no âmbito institucional pela aplicação das regras formais, seja pela formação, seja pela manutenção (Gala, 2003). Segue o garantidor de sistemas de normas formais expresso por North (2006). Para esse, as instituições na sociedade constituem um sistema de restrições composta por normas formais (constituição, leis, regulamentações), além da existência de restrições informais (normas de conduta, costumes, convenções, tradições, tabus). São essas regras que possibilitam definir e garantir direitos de propriedade e arranjos eficientes que levam organizações e indivíduos a investirem em atividades economicamente produtivas.

O Estado não somente executa o papel de implementador de políticas como assume a função de coordenador e controlador, a fim de alcançar interesses coletivos. Nesse exercício último, lhe é incorporado novos atributos na sua relação com a sociedade e mercado, que o torna mais “mais democrático, participativo, descentralizado e transparente na relação com a sociedade e o mercado” (Dias & Cario, 2014, p. 356). Esse movimento denominado de governança pública assume característica democrática, ao possibilitar a participação e mobilização de forças provenientes de interesses diversos da sociedade nas decisões tomadas. Contudo, como observa Bevir (2010), para a governança, a efetividade das instituições políticas depende da incorporação de diversos atores interessados dentro dos processos de decisão do Estado. Nesse exercício possibilita a criação de centros múltiplos, nos níveis local, regional, nacional ou internacional, de participação de outros atores no desenvolvimento de políticas públicas.

Embora o Estado abra a participação para outros atores, do ponto de vista normativo, Secchi (2013) compartilhe da convicção de que o Estado deve ter seu papel reforçado, particularmente no enfrentamento de problemas distributivos, assimetrias informativas e outras falhas de mercado. Contudo, do ponto de vista analítico, filia-se a abordagem

multicêntrica, por acreditar que o Estado não é o único a protagonizar a elaboração de políticas públicas, há uma pluralidade de atores – organizações privadas, organizações não-governamentais, organismos multilaterais, redes de políticas públicas – que podem contribuir para melhor gestão pública. O Estado moderno se destaca em relação a outros atores no estabelecimento de políticas públicas, por vários fatores: elaboração das políticas considerada uma das razões centrais do seu nascimento e da sua própria existência; detenção do monopólio do uso da força legítima, o que lhe confere superioridade objetiva com relação aos outros atores; e controla grande parte dos recursos nacionais, o que viabiliza a elaboração de políticas sólidas temporal e espacialmente.

Dentre as políticas pública, destaca-se a desenvolvida em nível regional, que tem como propósito gerar instrumentos e recursos destinados promover o desenvolvimento em determinada regiões-alvo. Essa referência é tratada por muitos autores, dentre os quais: Lima (2006) realça o papel e a importância da intervenção estatal no sentido de mitigar as desigualdades regionais, dando ênfase a concessão de incentivos capazes de influenciar novos investimentos em seu território; Marques (2013) retrata a experiência da criação de uma instituição regional responsável pela elaboração de políticas de desenvolvimento de uma região, abrangendo diversas unidades federativas, níveis de governo e setores da economia; Silva (2016) apresenta uma análise dos processos normativos e arranjos institucionais que são envolvidos na operacionalização de uma política nacional, com intuito de promover trajetórias de desenvolvimento mais equilibradas entre as regiões do país; De Sá & Gonçalves da Silva (2019) colocam em pauta o papel do Estado na expansão de políticas de industrialização como instrumentos para incentivar e descentralizar o desenvolvimento regional; e Freitas & Rambo (2019) destacam que as políticas devem compreender as diferenças, particularidades, potencialidades e limites de cada região e buscar alternativas às suas realidades.

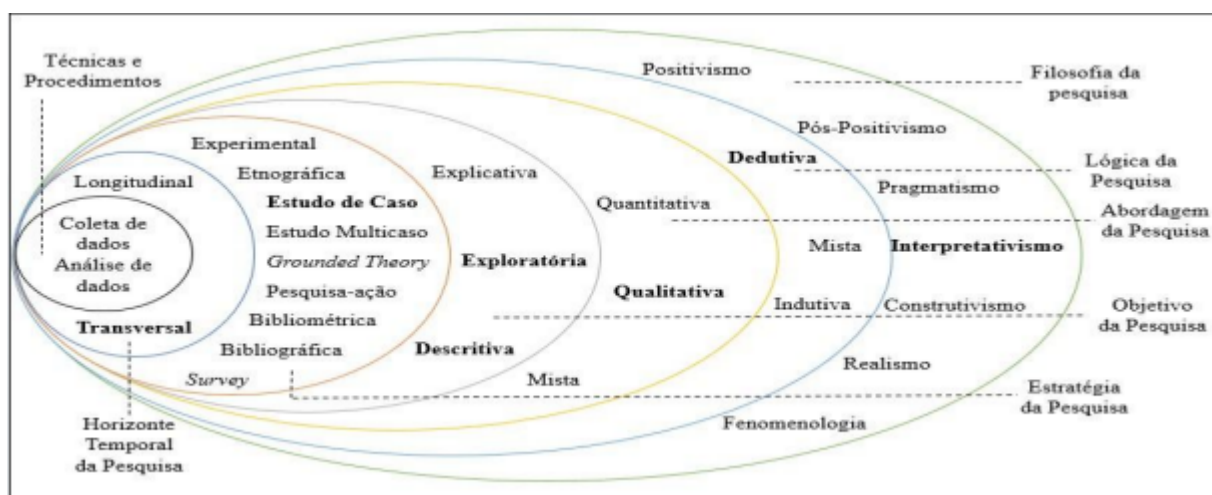
A região vista sob abrangência transfronteiriça apresenta singularidade de cada fronteira, com suas analogias e assimetrias sociais, ambientais e econômicas. Essas características tornam a gestão pública complexa, tanto na elaboração como na coordenação de suas políticas. Existem contrastes entre a promoção do desenvolvimento na faixa de fronteira e as ações implementadas em face das diferenças econômicas, políticas, sociais e culturais entre países. Nessa via, as vantagens e limitações para a prática de gestão pública regional e municipal necessitam de respostas que nem sempre as formas tradicionais dos Estados não têm sido capazes de responder Krüger (2019). Assim sendo, Carneiro Filho & Camara (2019) sinalizam que a integração e cooperação entre diferentes Estados em temas que vão além da segurança, como na educação, saúde, ciência, tecnologia e logística, sob ação compartilhada constitui um caminho viável.

Inserindo nessa perspectiva, Krüger (2019, p. 98) observa que, para se obter melhores resultados em ações compartilhadas deve ter uma governança, cuja formalização “deve estar pautada na criação e realização de propósito comum, desenvolvendo estratégias qualificadas com atores privados, Estado, outras cidades e níveis de governo, de forma a inserir/representar os interesses locais”. Logo, a governança no contexto transfronteiriço deve pautar pela cooperação entre os estados federativos e municípios correspondentes vizinhos, que permita iniciativas de gestão compartilhada como compras conjuntas, formação de consórcios, convênios educacionais, programas de saúde coletivos, etc.,) que facilitem a resolução de problemas comuns nessas regiões.

3. METODOLOGIA

Para guiar as escolhas epistêmico-metodológicas desta pesquisa utilizou-se um conjunto de diretrizes e de alternativas construídas por Saunders, Lewis e Thornhill (2015), denominado de research onion (Figura 1), devido a sua abordagem estruturada que permite organizar as etapas metodológicas, desde a filosofia da pesquisa até as técnicas e os procedimentos de coleta de dados, garantindo consistência e robustez no desenho do estudo.

Figura 1. Caracterização da Pesquisa segundo a research onion



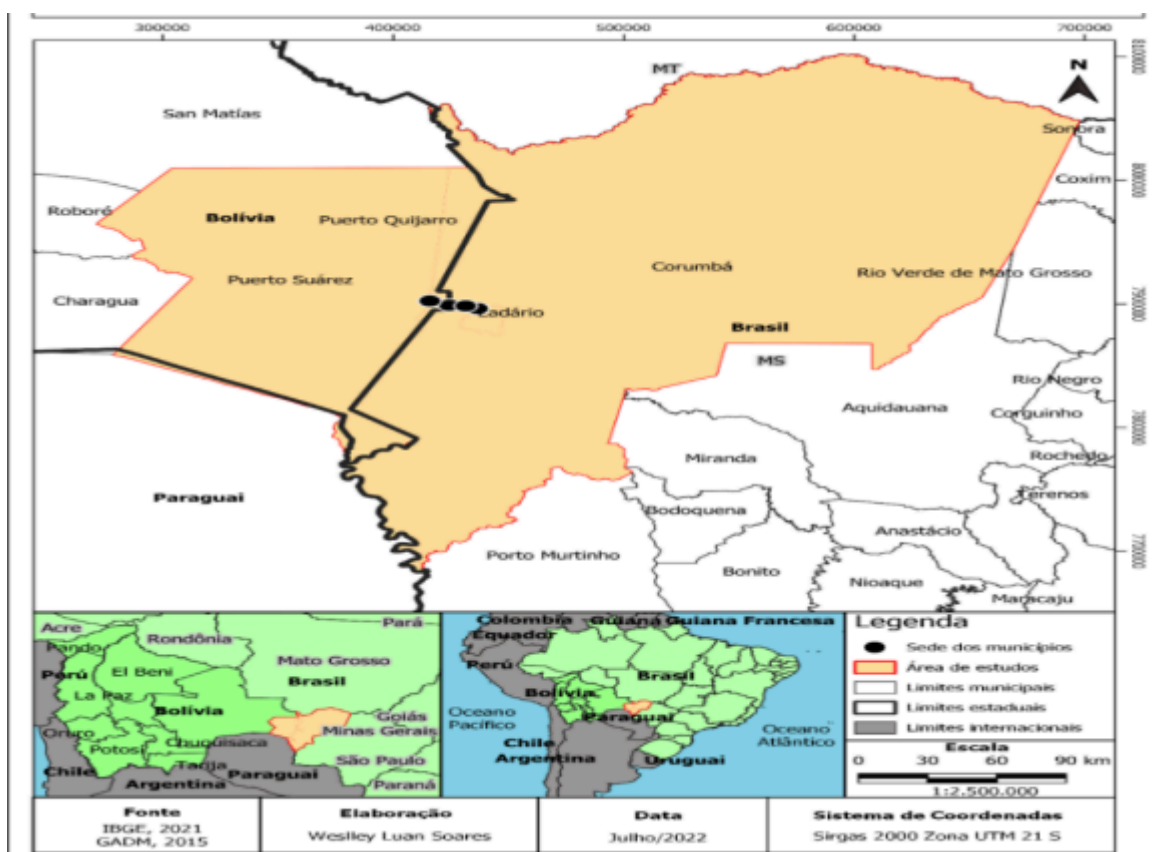
Fonte: Adaptado de Saunders, Lewis e Thornhill (2016)

Essa pesquisa tem como filosofia norteadora o paradigma do interpretativismo. Segundo Burrell e Morgan (1979), é através desta perspectiva que o pesquisador tem interesse em entender o mundo como ele é, como é construído socialmente sem deixar de entender as experiências subjetivas. A lógica da pesquisa é seguir a abordagem dedutiva, a partir da revisão de literatura, partir do geral para o específico; tirar conclusões por meio de uma cadeia de raciocínio de ordem decrescente. A abordagem da pesquisa é de natureza qualitativa por estudar “o significado dos fenômenos e processos sociais, levando em

consideração as movimentações, crenças, valores, representações sociais e econômicas, que permeiam a rede de relações sociais” (Silva, 2010, p. 29).

Em relação aos objetivos, classifica-se como exploratória e descritiva. Estudos exploratórios permitem ao investigador ampliar a sua experiência acerca de determinado problema, partindo de uma hipótese ou premissa e aprofundando-se nos limites de dada realidade. Enquanto, descritivo, objetiva descrever de modo criterioso os acontecimentos e os fenômenos que se vinculam a uma realidade, com a intenção de obter informações e novas perspectivas a respeito do problema de pesquisa (Trivinos, 2007). A operacionalização ocorre mediante estudo de caso múltiplo. O uso do estudo multicaso é indicado quando há a necessidade de estudar vários casos individuais que resguardam uma correlação importante para entender um fenômeno com um todo (Stake, 1995).

Figura 2 - Localização do arranjo transfronteiriço na fronteira Brasil-Bolívia



Fonte: Elaborado por Soares (2019) a partir de dados do IBGE (2021)

E, quanto ao horizonte temporal, foi utilizado recorte transversal com perspectiva longitudinal considerados aqueles que focam em um determinado ponto no tempo, contudo, incluem a noção de mudança ao longo de um período (Richardson, 1999). Como forma de coleta de dados, recorreu-se à pesquisa documental, à observação não estruturada e à entrevista semiestruturada junto a instituições e atores da região fronteiriça. Contou-se com a análise temática de conteúdo de Bardin (2009), via auxílio do software NVIVO.

Como apontado, a operacionalização da pesquisa considera um estudo de caso múltiplo, levando em conta 4 municípios (Figura 2), sendo que no lado brasileiro denominou-se “Caso 1” e o lado boliviano, “Caso 2”. Há um dinamismo presente nessa região fronteira que pode ser observado no arranjo em estudo, pois as relações e os fluxos que se estabelecem nas cidades gêmeas¹ de Corumbá e de Puerto Quijarro, geralmente incluem os municípios vizinhos de Ladário, no lado brasileiro, contíguo a Corumbá, e Puerto Suárez, no lado boliviano, que fica a 20 km de Puerto Quijarro sentido interior da Bolívia (Gimenez, 2015). A seleção dos entrevistados buscou intencionalmente contemplar representantes das diversas instituições, envolvendo atores públicos, privados e da sociedade civil organizada de ambos os lados da fronteira. Foram selecionados vários atores sociais que estão diante das lideranças das instituições, da operacionalização das políticas públicas, da coordenação dos planos de desenvolvimento e no atendimento à sociedade, caso dos professores. Após cada entrevista, a técnica da bola de neve foi adotada, permitindo que os entrevistados recomendassem outros experts no assunto. Também houve paridade, de tal modo que, se no lado brasileiro foram entrevistados um professor e um secretário estadual, por exemplo, o mesmo foi realizado no lado boliviano.

Quadro 1. Sujeitos dos casos estudados na fronteira Brasil-Bolívia

Caso	Sujeitos (Cargo/Função)/Instituição Vinculada	Qtde
Brasil (Caso 1)	Coordenador do Mestrado em Estudos Fronteiriços (UFMS); Diretor do Campus do Pantanal; Diretor do Instituto Federal (Campus de Corumbá); Docente e Pesquisador do MEF (UFMS); Analista da Embrapa Pantanal; Secretários municipais de Desenvolvimento (Corumbá e Ladário); Secretários de Educação (Corumbá e Ladário); Gerentes de vigilância em saúde - Sec. Municipal de saúde de Corumbá e Ladário; Conselheiro Municipal de Educação (Corumbá);	12
Bolívia (Caso 2)	Diretor de Cooperação e Relações Internacionais (Governo Santa Cruz); Reitor da Universidade Autónoma Gabriel Rene Moreno (UAGRAM); 2 Docentes da UAGRAM; Presidente da Fundação Trabalho Empresa; Secretário de Educação da Província Germán Busch; Cidadão brasileiro residente na Bolívia; Gerente de Vigilância em Saúde - Red Salud - Provincia Germán Busch	8

Fonte: Elaboração própria (2023)

No total, foram realizadas 20 entrevistas, de 21 de novembro de 2022 a 10 de fevereiro de 2023, nos quatro municípios investigados e nas capitais Campo Grande (MS) e Santa Cruz. Todas foram previamente agendadas, autorizadas, gravadas e transcritas. Articular a análise de conteúdo de Bardin (2009) ao software NVivo permitiu uma análise sistemática e detalhada de todos os dados qualitativos levantados na pesquisa. Devido ao grande volume

¹ Consideram-se cidades-gêmeas os municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania (BRASIL, 2016).

de dados obtidos nas entrevistas e na pesquisa documental (PDR-MS 2030, PDIF/MS e PDDES 2025), o Nvivo facilitou a análise, devido sua sistemática de organizar e codificar grandes volumes de dados de maneira eficiente, possibilitando gerar os resultados apresentados nesse estudo.

4. CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO

A Tabela 1, a seguir, apresenta informações populacionais e geoespaciais do arranjo transfronteiriço considerando informações disponíveis no período de elaboração da tese de Almeida (2023). Nessa perspectiva, do lado brasileiro, o município de Corumbá (MS-Br) está localizado no Arco Central da Faixa de Fronteira brasileira, é o maior município do estado de Mato Grosso do Sul em extensão territorial (64.438,363 km²), e, no ranking nacional, exerce a 11^a posição. Ocupando 60% da área do Pantanal Sul-Mato-grossense, conta com uma população estimada de 112.669 habitantes (IBGE, 2021) e IDH de 0.771 (IBGE, 2010). Embora tenha a particularidade de ser fronteiriço de dois países, possui 385,7 km de fronteira com a Bolívia e 152,2 km com o Paraguai, curiosamente, é o único município no estado que se caracteriza como cidade gêmea na fronteira Brasil/Bolívia (Gonçalves, Isquierdo, 2011).

Tabela 1. Dados populacionais e geoespaciais do arranjo transfronteiriço – Corumbá e Ladário, Mato Grosso do Sul, BR e Puerto Quijarro e Puerto Suárez, Santa Cruz, BO

Estado/Departamento	Municípios	Distância Capital	Distância Corumbá	População Total *	População Total **
Mato Grosso do Sul/BR	Corumbá	425 km (Campo Grande)	N/A	103.703	112.669
	Ladário		6 km	19.617	24.040
Santa Cruz/ BO	Puerto Quijarro	650 km (Santa Cruz de la Sierra)	5 km	12.903	16.659
	Puerto Suárez		16 km	15.209	18.829

Notas: *Dados 2010 – Brasil; 2001 – Bolívia; ** Dados 2021 – Brasil; 2012 – Bolívia.
Fonte: Brasil - IBGE (2010; 2021 – população estimada); Bolívia - INE (2000; 2012).

Por dispor de corredores para entrada e saída de mercadorias de vários países da América do Sul, o município de Corumbá possui localização estratégica (Martins, 2021). A distância entre a sede do município e a capital é de aproximadamente 425 km por via rodoviária, com acesso realizado pela rodovia BR-262 e pela ferrovia Noroeste do Brasil. Na faixa de fronteira, Corumbá se configura como município mais populoso e como a maior cidade dessa região, oferecendo ampla diversidade de serviços urbanos. Sua principal referência econômica é a atividade industrial, em especial a extração mineral, destacando-se a exploração de ferro e de manganês pela empresa Vale e do cimento e do calcário pelo grupo Votorantim (Higa, Anzai & Gatti, 2017).

O município de Ladário (MS/Br), fundado em 02 de setembro de 1778, está situado na região do Pantanal do estado de Mato Grosso do Sul, com sede localizada a 348 km da capital (Campo Grande) e apenas 6 km do centro da sede do município corumbaense, onde se insere desde o início de sua criação. O crescimento da zona urbana entre os dois municípios caracterizou uma conurbação entre eles. Assim, Ladário possui uma área total de 354 km², conta com uma população estimada em 24.004 habitantes (IBGE, 2021) e, com IDH de 0.704 (IBGE, 2010).

Como observa Sottili (2011, p. 65), em razão dos municípios de Corumbá e de Ladário terem se constituído a partir de dois núcleos urbanos, fundados aproximadamente a 6 quilômetros de distância, cujo crescimento resultou em uma única mancha urbana; a situação do município de Ladário “é um dos raros casos de enclave territorial que se apresenta na organização da estrutura territorial, político-administrativa brasileira”. Desta forma, ainda que Ladário não tenha limites nem com a Bolívia nem com o Paraguai, por integrar-se a Corumbá, o município faz parte da mesma realidade fronteiriça.

Localizado na margem esquerda do Rio Paraguai, Ladário possui o único terminal multimodal do Centro-Oeste, com acesso ferroviário, rodoviário e, ainda, pela hidrovía do rio Paraguai. O Município dispõe de riquezas naturais como ferro, manganês, calcário, areia e argila, além de ter sua economia baseada na pecuária, na pesca, no turismo e no transporte de navegação.

Do lado boliviano, o município de Puerto Suárez (SC/BO), fundada em 10 de novembro de 1875, Puerto Suarez é a primeira seção municipal da província de Germán Busch, localizada na fronteira oriental da Bolívia, está distante cerca de 630 km da capital do Departamento, Santa Cruz de La Sierra e a uns 16 km de Corumbá, razão pela qual é considerada a capital do Pantanal boliviano. Possui uma extensão territorial de 12.841 km²(Amadecruz, 2021) e uma população estimada em 24.409 habitantes para o ano de 2020 (INE, 2014). Em relação ao IDH, de acordo com o MS sem fronteiras, de 1992 a 2005 o município apresentou uma evolução favorável no indicador, sendo considerado de médio desenvolvimento (0,694).

Em relação aos aspectos econômicos, em Puerto Suárez o comércio é bem distinto, diferente do que ocorre em Puerto Quijarro, pois não há um comércio direcionado a turistas e a compristas, mas sim um comércio básico destinado à população local (Conte, 2022). A principal atividade produtiva de Puerto Suárez é a agricultura e a pecuária, sendo os cultivos mais relevantes o milho, o feijão, a mandioca, as frutas cítricas e a soja em pequena escala (Amdecruz, 2021). Quanto à exploração de minérios, embora Puerto Suarez possua, na Morraria de Mutúm, uma das maiores jazidas de minério de ferro do mundo, com uma média de 40.205 milhões de toneladas, até 2017 não havia nenhuma empresa

realizando tais atividades no município, devido aos impasses em relação às exigências do país para a sua realização (Conte, 2022).

O município de Puerto Quijarro (SC/BO) é uma das 3 seções municipais que juntamente com Puerto Suarez (sede da capital da província) e El Carmen Rivero Torres compõe a Província de Germán Bush. Às margens do Canal do Tamengo, o município tem uma superfície de 1.430 km² e contava com uma população estimada de 20.068 habitantes para o ano de 2020 (INE, 2014). A Cidade localiza-se a pouco mais de 500 km de Santa Cruz de La Sierra, com a via Carretera RN 4 pavimentada, ficando a oito quilômetros de Puerto Suarez, capital da Província German Bush, e, a partir de Arroyo Concepción, seu distrito, situa-se a menos de cinco quilômetros de Corumbá e sete quilômetros de Ladário, no lado brasileiro da fronteira.

De acordo com o Censo de 2012, a principal atividade no município é o comércio, o transporte e armazéns. Em termos populacionais, Puerto Quijarro contava com 16.659 habitantes. Em relação ao IDH, de acordo com o MS sem fronteiras, de 1992 a 2005, o município apresentou médio desenvolvimento (0,710). No que tange aos meios de transporte, atravessa o município uma das maiores linhas ferroviárias da Bolívia que se conecta com o Brasil (Corumbá). Até recentemente, o trem (passageiros e carga) era considerado o principal meio de transporte, como fluxo diário de ida e volta. Entretanto, com a conclusão do trecho da estrada bioceânica em solo boliviano, no fim de 2012, o tempo de percurso de Puerto Quijarro à Santa Cruz foi reduzido, ocupando o posto de melhor alternativa para transporte de passageiros, bem como de envio de matérias-primas brasileiras, de Corumbá para a China e para o comércio entre os países envolvidos.

5. ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA ÁREA DA SAÚDE

5.1 Infraestrutura: algumas características

No caso dos municípios brasileiros, o artigo 196 da Constituição declara que “a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação” (BRASIL, 2023). A partir deste artigo, instituiu-se o princípio da Universalidade da cobertura do Sistema Único de Saúde (SUS), que garante o acesso à saúde para todos os cidadãos que estejam em território nacional, independentemente de sua nacionalidade. Portanto, fica garantida a assistência de caráter indiscriminado, acolhendo a todos sem nenhuma distinção (sexo, ocupação, características sociais ou credo religioso).

Considerando esse princípio constitucional, no município de Corumbá, o sistema municipal de saúde é constituído por vinte e cinco (25) Unidades de saúde/Estratégias

Saúde da Família (ESF's), distribuídas por toda a cidade, com ações em várias especialidades. Destas, vinte e duas (22) estão na área urbana e apenas três (03) na área rural. Conta, ainda, com quatro unidades de urgência e emergência: Pronto Socorro, Samu (192), Central de Regulação e Unidade de Pronto Atendimento (UPA). Existem, ainda, há três hospitais: a Santa Casa da Misericórdia, chamada de Associação Beneficente de Corumbá e o Hospital de Caridade Maternidade, ambos filantrópicos conveniados com o SUS; e o Hospital CASSEMS – unidade de propriedade particular.

Possui, também, programas voltados à saúde do trabalhador: Centro de Referência da Saúde do Trabalhador – CEREST cujos pacientes são dependentes químicos e portadores de necessidades especiais distribuídos em Centros de Atenção Psicossocial (CAPS), com três unidades de atendimento, Caps I atende crianças e adolescentes; o Caps II, adultos e Caps Ad, dependentes químicos; Vigilância em Saúde através do Centro Controle de Zoonoses (CCZ), Vigilância Saúde Ambiental, Vigilância Sanitária, Centro de Controle de Vetores (CCV), Doenças e Agravos não transmissíveis (DANT), Vigilância Epidemiológica e Centros especializados, como o Centro de Saúde da Mulher.

O município de Ladário, por sua vez, conta com 5 unidades básicas de saúde, 1 Centro de Controle de Zoonoses, todavia não possui maternidade ou Unidade de Pronto Atendimento. Nas dependências da Marinha do Brasil, está situado o Hospital Naval de Ladário. Segundo a divisão regional de saúde, no estado de Mato Grosso do Sul, Ladário se insere como microrregião, devendo ter suas demandas de média e alta complexidades, atendidas por Corumbá.

Nos municípios bolivianos, Puerto Suarez e Puerto Quijarro, o regramento do Sistema Nacional de Saúde aponta que "(...) a maioria da população é forçada a pagar um preço para o cuidado da saúde em estabelecimento público ou privado, uma vez que os serviços gratuitos são destinados apenas a grupos vulneráveis" (Ferreira; Mariani & Braticevic, 2015, p. 1.141). Até a aprovação do Novo Modelo de Saúde Boliviano "Modelo Intercultural de Saúde Familiar Comunitária" (SAFCI), em 2008, os serviços gratuitos eram destinados apenas a grupos vulneráveis compostos por gestantes, crianças de até 5 anos e idosos com mais de 60 anos, com a criação do SAFCI, foram incluídas as pessoas com deficiência (Diaz & Montaña, 2016).

Na região boliviana em estudo, existe a Red de Salud de la Provincia de German Busch, formada pelo conjunto dos municípios de Puerto Quijarro, Puerto Suarez e El Carmen Rivero. Essa rede conta com uma estrutura de saúde classificada em dois níveis: Nível I, atendimento básico em clínica geral, direcionado para a prevenção e, Nível II, atendimento que oferece as quatro (4) especialidades básicas: Ginecologia, Cirurgia, Anestesiologia e Pediatria (Espírito Santo, 2013).

Para prestar atendimento à saúde a população, Puerto Quijarro conta com a seguinte estrutura: Hospital Municipal Príncipe de Paz, depende de recursos municipais e oferece serviços de nível I e, ainda, partos e internações básicas; Centro Médico Prosalud, uma organização sem fins lucrativos e trabalha em parceria com USAID (cooperação americana), oferece serviços de nível I; Centro de Diagnóstico Integral Municipal (CEDIM) ou Hospital San Juan de Dios Cubano, oferece serviços de nível II, é municipal e presta atendimento pelo sistema público de saúde; Hospital San Juan de Dios Municipal oferece serviços de nível II, depende de recursos públicos municipais; Centro de Salud em Paradero, oferece serviços de nível I, é uma instituição do sistema público de saúde; e o Centro de Salud Yacuses, igualmente pertencente ao sistema público de saúde, oferece serviços de nível I (Espírito Santo, 2013).

Em destaque, o Hospital Municipal Príncipe de Paz, localizado em Porto Quijarro é o principal eixo da rede de saúde municipal, classificado como centro de saúde integral e de maior resolutividade. Além desse, destaca-se o Hospital San Juan de Dios Cubano, instituição de saúde mantida pela prefeitura de Puerto Suarez. Esse hospital é financiado pelo governo boliviano que repassa os recursos por meio de suas prefeituras e estas, fazem o repasse para as unidades de saúde. Os recursos do sistema público são repassados em forma de medicamentos, materiais de consumo, manutenção e conservação da mesma e pagamento de água, energia, serviços telefônicos e do quadro de pessoal envolvido.

Nesse contexto, registra-se a existência de uma estrutura de saúde com limitações para atendimento de problema de saúde de maior complexidade. Estudo realizado por Diaz & Montano (2016) considerou, segundo a percepção da população sobre a prestação de serviços de saúde no sistema hospitalar, como insuficiente, desde a falta de condições para resolução de problemas de saúde complexo, inexistência de laboratórios, falta de medicamentos e indisponibilidade de pessoal especializado, além de reduzida coordenação dos hospitais no atendimento dos níveis de doenças. Na presente pesquisa, constatou-se em hospitais de Porto Quijarro a existência de estrutura física deteriorada com salas improvisadas e equipamentos inadequados. Pleitos são feitos pelos gestores por recursos para a criação de uma Unidade de Terapia Intensiva, equipada e com profissionais especializados tem sido constante. Na vigilância sanitária, a situação não é diferente, existe a carência até mesmo para a realização dos procedimentos básicos inerentes às atividades infecciosas. Diante das inúmeras dificuldades, é possível apreender a razão de bolivianos procurarem atendimento à saúde em Corumbá e Ladário.

5.2 Interações e parcerias institucionais

Em Corumbá, o atendimento aos bolivianos na rede municipal de saúde é parte da rotina tanto nas unidades básicas de saúde (UBS), como nos Centros de Controle de

Zoonoses (CCZ), isso porque a saúde no Brasil, é um direito universal e dever do Estado, regido pelas orientações do Sistema Único de Saúde (SUS). Graças à condição de Corumbá como cidade-gêmea, o governo federal, através do Ministério da Saúde, tem se sensibilizado para prover recursos que viabilizam a realização de campanhas de multivacinação, que envolve e mobiliza diferentes esferas do governo e instituições. No âmbito de ações de vigilância em saúde, não há como se trabalhar unilateralmente, tem que ser em conjunto com a Bolívia, para se criar uma barreira imunológica homogênea,

No tocante as parcerias institucionais, as ações de combate à raiva, desenvolvidas desde 2006, têm se destacado como um relevante instrumento de integração fronteiriça, inicialmente desenvolvido por iniciativa de Corumbá e Puerto Quijarro, com o tempo as atividades foram se ampliando e exigiram envolvimento tanto de Ladário, como de outras esferas do governo, passando a ser regidas, desde 2017, pelo Acordo Interinstitucional de Cooperação de Saúde na Fronteira Brasil-Bolívia (AICSF). Atualmente, trata-se de uma ação consolidada, que ganhou escala nacional e internacional, e conta com a parceria da Secretaria Estadual de Saúde, Ministério da Saúde e da Organização Pan Americana em Saúde (OPAS) que recebe recursos para ser realizada. Graças aos resultados dos trabalhos desenvolvidos, ações compartilhadas tem se estendido também para o combate à leishmaniose. Antes da formalização AICFS, Corumbá fora contemplado pelo Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON), do governo federal que teve como objetivo promover a integração de ações e serviços de saúde nas regiões de fronteiriças.

Outro arranjo refere-se ao tratamento das doenças tropicais (dengue, chikungunya e zica). Pacientes bolivianos podem ser transferidos para os hospitais de Corumbá e essa ação encontra respaldo no AICSF. Contudo, há casos não cobertos pelo Acordo, por exemplo, quando a emergência é tamanha, a ponto de o paciente não suportar o trajeto entre Puerto Quijarro/Puerto Suárez e Santa Cruz, cerca de 640 km, faz-se um contato informal (via WhatsApp) com a gerência de vigilância em saúde de Corumbá, solicitando a transferência desse paciente e essa, se organiza para prestar o atendimento.

Há que se considerar que, além da proximidade de Corumbá com os vizinhos municípios bolivianos, o principal fator de atração para a busca dos serviços de saúde está na gratuidade desses serviços, que é, inclusive, garantido pela Constituição que norteia e respalda o direito de acesso ao atendimento a todo cidadão, em solo brasileiro, independentemente da nacionalidade. Nessa perspectiva, afirma um entrevistado: *O SUS, ele é equânime, é para todos, ou seja, não existe essa situação de você não atender A ou B porque não é cidadão brasileiro. Então, a partir do momento que o boliviano ou qualquer outro estrangeiro entra na rede de saúde do município ele é atendido (E9)*. Embora o fluxo maior seja de bolivianos, transitam na cidade pessoas de outras nacionalidades que procuram pelos serviços da rede municipal de saúde. Corrobora a afirmação de um entrevistado: *“O fluxo*

maior é de bolivianos, mas existem também outras nacionalidades, existem haitianos, venezuelanos, porque aqui é rota deles (...). Em complemento, outro entrevistado afirma: “O SUS, ele é equânime, é para todos, ou seja, não existe essa situação de você não atender A ou B porque não é cidadão brasileiro. Então, a partir do momento que o boliviano ou qualquer outro estrangeiro entra na rede de saúde do município ele é atendido”.

O forte contraste entre os sistemas de saúde brasileiro e boliviano, somado à oportunidade de poder suprir suas necessidades, acessando o outro lado da fronteira sem muitas dificuldades, resulta em maior dinamismo na movimentação pendular de residentes de Puerto Quijarro e Puerto Suárez para Corumbá. Na ausência de um acordo formal sobre a prestação de serviços de saúde, resta aos profissionais de saúde, movidos pela necessidade de ‘aliviar’ a dor do outro, fazer uso da informalidade. Nesse sentido, “a articulação funcional entre os dois povos embala uma convivência humanitária que extrapola ou contorna as amarras do escopo legal” (Oliveira et al., 2017, p. 14). Em correspondência, afirma um entrevistado: “*Dor é igual em qualquer país, sofrimento é igual em qualquer país, é humanização, a gente tem que ser humanizada*”.

Geralmente quando se trata da procura por serviços de saúde nessa região fronteira, só se leva em consideração o fluxo Bolívia-Brasil, por ser mais expressivo, mas é digno de registro que o inverso também ocorre. Afirma determinado entrevistado boliviano: “*Tem pacientes brasileiros que vivem em fronteira ou que tem emergências em fronteira também são atendidos em nossos hospitais*”. Em pesquisa realizada junto a profissionais de saúde de Corumbá, Ferreira; Mariani e Braticevic (2015) evidenciam essa realidade. Foi citada a procura de algumas especialidades na área de saúde da Bolívia por brasileiros tais como a oftalmologia, traumatologia, reumatologia, clínica, farmácia, exames de ultrassom, mamografia e de sangue, favorecida pela experiência dos médicos cubanos da Brigada Médica Cubana em Puerto Suárez, gratuidade de alguns atendimentos, celeridade na obtenção do resultado de exames laboratoriais, atendimento rápido nos postos (sem fila de espera) e medicação mais barata nas farmácias bolivianas.

As assimetrias existentes entre as cidades fronteiriças acabam induzindo os bolivianos a buscarem atendimento de saúde em Corumbá, principalmente, quando se trata de atendimentos de emergência, tanto em unidades de pronto atendimento como na maternidade. Em casos de consultas eletivas, é de praxe solicitar documentos como a identidade, o Cartão

Nacional de Saúde - Cartão SUS e o comprovante de residência no país, para fins de cadastro ou registro no prontuário; contudo, não são considerados de apresentação obrigatória em situações de urgência e emergência (Ferreira; Mariani; Braticevic, 2015). Afirma certo entrevistado: “*A gente atende muita, muita gente da Bolívia, por quê? Porque lá também tudo é pago. É outra realidade. Eles buscam um apoio aqui no nosso município*

porque a gente aqui é SUS, e tem que atender todos. Mas, na rotina, a gente percebe muito que eles passam endereços daqui; falam que moram na rua tal, tal, tal, e a gente, como público, a gente tem que atender”.

O desafio para Corumbá é a impossibilidade de poder comprovar atendimento desse público ‘flutuante’, para fins de repasse financeiro do governo federal. Para conseguir atendimento como parte da população local, bolivianos emprestam endereço de parentes ou amigos, ou mesmo, alugam imóveis temporariamente, são algumas das práticas comuns para essa finalidade (Costa, Costa & Cunha, 2018). Como o repasse de recurso é realizado com base no Censo, mas, o censo populacional de Corumbá é sempre inferior à realidade do atendimento realizado, por consequência os recursos são limitados frente as despesas existentes. Afirma determinado entrevistado: *“O aporte financeiro que o governo federal repassa para o município se baseia apenas nos habitantes de Corumbá. Então, os habitantes da Bolívia aqui atendidos não entram na quota e aí há esse gargalo na questão do financiamento. O município não recebe esse custeio do governo federal”.*

Ainda no que se refere às parcerias, nos últimos anos tem ocorrido, por ocasião, de campanha de multivacinação – no dia “D” ações do poder público com objetivo de vacinar a toda população (nacional e internacional) não vacinada ou sem comprovante de vacinação, com todas as vacinas do Calendário Nacional de Vacinação. Como estratégia para alcançar os estrangeiros, solicita-se somente um documento oficial (passaporte ou identidade), sem a exigência de comprovante de vacinação ou Cartão SUS. Afirma certo entrevistado: *“Nós tivemos a vacinação humana, multivacinação, todas as vacinas da rede, pensando na fronteira, aplicada para todos os estrangeiros, independente de ser boliviano, estrangeiro que tá tramitando, o turista, o nigeriano”.* Como Corumbá, é cidade-gêmea, quando se trata de campanhas nacionais de vacinação (paralisia infantil, tríplice, hepatite, febre amarela, etc.) o governo federal envia, em média, um percentual de 30% a mais visando dar cobertura ao contingente boliviano (Oliveira, Figueiredo, Paixão, & Nishimoto (2017)).

Outro relato de parceria entre Corumbá e Puerto Suárez pode ser verificado por ações de seus gestores municipais, como observa certo entrevistado: *“O prefeito de Corumbá, e o prefeito de Puerto Suárez formaram uma parceria para promover jovens a se preparar para o estudo de zoonoses, e então da Bolívia foram eleitos 20 jovens para estudar em Corumbá por 3 anos”.* Com a conclusão do curso, e em retorno ao município boliviano, um dos formando iniciou desenvolveu junto as prefeituras citadas projeto de busca de solução para as doenças infecciosas que transmitem entre animais e humanos, causadas por microrganismos como vírus, bactérias, parasitas ou fungos. Tal ação conjunta contribuiu para a implementação de outras ações no enfrentamento a dengue, chikungunya e zica, bem como, possibilitou fortalecimento das ações de vigilância em saúde via trocas de informações e experiências conjuntas entre profissionais de saúde.

Contudo, essa parceria depara com limites legais. Em reconhecimento a demanda ampliada da Bolívia que Corumbá atende, em gestões anteriores, prefeitos de Corumbá e Puerto Quijarro levantaram a possibilidade de se unirem para complementaridade das necessidades em saúde na fronteira, uma vez que Puerto Quijarro possui a estrutura, mas não os profissionais, e Corumbá conta com profissionais, mas nem sempre dispõe de leitos. Contudo, não foi possível chegar a concretizar as ações, devido a legislação de ambos os países impedir o investimento de recursos fora dos seus respectivos territórios. A legislação impõe limites quanto à autonomia da gestão municipal, pois compete ao governo federal autorizar e mediar qualquer atuação no país vizinho. Afirma um entrevistado: *“Como a gente vai para um outro país, que geograficamente é perto, mais, querendo ou não, é quando a gente fala em leis, em diretrizes são muito diferentes (...)”*. Outro entrevistado complementa: *A fronteira delimita as ações, porque tudo que você tem que fazer na parte fronteira, tem que ser por intermédio de relações internacionais”*.

No âmbito dos planos de desenvolvimento regional, o PDR-MS2030, a parceria do estado com Corumbá e Ladário para as ações de combate à raiva, dengue e leishmaniose, contemplam o objetivo “integrar ações com municípios” (corresponde 3ª ação do plano: garantir os serviços públicos essenciais) e “intensificar as atividades de defesa sanitária animal e vegetal [...], em especial nas regiões de fronteira com a Bolívia” (corresponde a 14ª ação: garantir a defesa animal e vegetal), uma vez que através da Secretaria Estadual de Saúde, são atendidas as demandas para estas finalidades.

No tocante ao outro plano, o PDIF/MS, embora tenha traçado como objetivo “garantir apoio técnico-financeiro-institucional aos municípios de fronteira no estado” e como meta estratégica “aumentar o teto financeiro dos municípios, condicionando este à adesão ao SIS Fronteira”, não se pode afirmar com certeza que o município foi contemplado pelo SIS Fronteira devido ao PDIF/MS, isso porque a adesão de Corumbá ocorreu em 2005 e o PDIF é de 2012. Ainda assim, é importante frisar que conforme percepção dos atores de Corumbá e Ladário, atualmente, os municípios não recebem aporte financeiro em razão da demanda ampliada que realizam. Mesmo no que se refere as ações de combate a raiva, os recursos destinados a contratação de pessoal, pagamento de diárias aos servidores de Ladário, locação de veículos, foram financiados pela OPAS.

Em relação a plano boliviano, PDDES 2025, o objetivo proposto de “Universalizar o acesso a saúde qualidade” mostra-se limitado, frente os resultados apresentados. O acesso público e gratuito à saúde é restrito a uma pequena parcela da população (gravidas, crianças menores de cinco anos, adultos maiores de sessenta anos, mulheres em idade reprodutiva e pessoas com deficiência). Os recursos a essa área são de responsabilidade da municipalidade e mostram-se limitados frente a demanda pelos serviços da saúde. Por consequência, o atendimento à população é precário, tornando insuficiente oferta de serviços de saúde.

Faltam medicamentos, atendimento especializado, leitos, equipamentos, entre outros. O movimento de bolivianos em busca dos serviços de saúde existentes, sobretudo em Corumbá, respalda o quadro descrito.

5.3 Avaliação comparativa do atendimento à saúde: síntese dos principais resultados

As entrevistas realizadas com 20 atores residentes nos municípios de Corumbá e Ladário do Brasil e de Puerto Quijarro e Puerto Suarez da Bolívia possibilitam fazer um quadro comparativo dos principais registros apontados que se encontram na Figura 3. Segundo os entrevistados brasileiros - Caso 1 -, as assimetrias existentes entre as cidades fronteiriças acabam induzindo os bolivianos a buscarem atendimento em Corumbá, principalmente, quando se trata de atendimentos de emergência, tanto em unidades de pronto atendimento como na maternidade. O atendimento aos bolivianos na rede municipal de saúde é parte da rotina tanto nas unidades básicas de saúde (UBS), como nos Centros de Controle de Zoonoses (CCZ), isso porque a saúde no Brasil, é um direito universal e dever do Estado, regido pelas orientações do Sistema Único de Saúde (SUS).

Ocorre que esse atendimento gera uma demanda extra que não é computada pelos números do Censo e, portanto, não entra no cálculo para fins de repasse de verbas federais ao município, gerando assim um gargalo para as finanças de Corumbá. Além da condição fronteiriça, que tem como característica o intenso fluxo diário de circulação de pessoas para as mais diversas finalidades, soma-se o fato de fazer parte do corredor de migração, servindo como lugar de passagem para pessoas de várias nacionalidades.

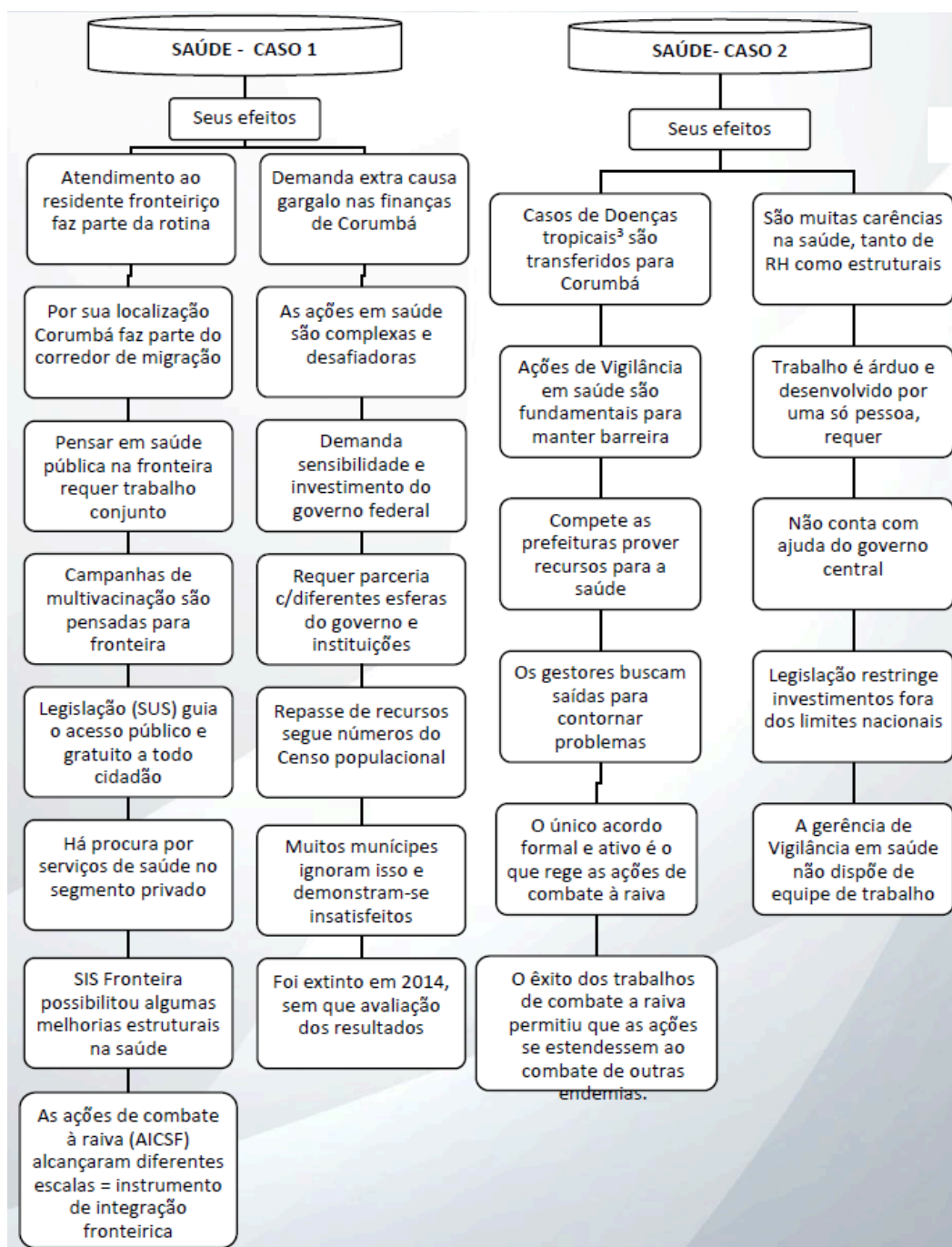
As ações de combate à raiva, desenvolvidas desde 2006, têm se destacado como um relevante instrumento de integração fronteiriça, passando a ser regidas pelo AICSF. Atualmente, trata-se de uma ação consolidada, que ganhou escala nacional e internacional, e conta com a parceria da secretaria estadual de saúde, ministério da saúde e da Organização Pan Americana em Saúde (OPAS) cujas ações compartilhadas tem se estendido também para o combate à leishmaniose.

De acordo com a percepção dos profissionais da área entrevistados, pensar em saúde pública nesta fronteira é tarefa desafiadora e complexa, requer trabalho conjunto, sensibilidade e parceria do governo federal, no sentido de prover condições para sua realização. Tais tarefas decorrem do fato de âmbito de ações de vigilância em saúde, não há como se trabalhar unilateralmente, devem ser realizadas em conjunto com a Bolívia, para se criar uma barreira imunológica homogênea. Nesse contexto, Corumbá por constituir cidade-gêmea, o governo federal, através do Ministério da Saúde promove recursos constitucionais e outros que viabilizam ações realizadas, como campanhas de multivacinação, que envolve e mobiliza diferentes esferas do governo e instituições.

No que diz respeito aos principais resultados no eixo da saúde para a Bolívia – Caso 2 - os entrevistados apontaram que compete aos municípios prover os recursos para a saúde,

sem o auxílio do governo central. Esses recursos são insuficientes, ainda que o acesso público e gratuito à saúde seja garantido a uma pequena parcela da população (grávidas, crianças menores de cinco anos, adultos maiores de sessenta anos, mulheres em idade reprodutiva e pessoas com deficiência). Diante desse quadro são muitas as carências: estruturais, recursos humanos, medicamentos e atendimento especializado.

Figura 3. Percepção dos atores para a saúde na fronteira Brasil-Bolívia



Fonte: Elaboração própria a partir dos resultados da pesquisa (2023)

Para tanto, contam com ações conjuntas dos municípios fronteiriços em relação ao combate a raiva, e nos casos de casos de doenças tropicais (dengue, chikungunya e zica),

pacientes bolivianos podem ser transferidos para hospitais de Corumbá e essa ação encontra respaldo no AICSF. Assim como, confirmam atendimentos hospitalar de rotina e de urgência e emergência como internação e procedimento cirúrgico em hospitais brasileiros. Há reconhecimento que as ações de vigilância compartilhadas entre os municípios em saúde são fundamentais na região fronteira. Salientam que os profissionais procuram desenvolver trabalho árduo em quadro de pouco número, diante de limitação de recursos pela falta de ajuda do governo central e da proibição legal de receber investimento fora do limite nacional.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A faixa de fronteira caracteriza-se pelas intensas articulações e trocas envolvendo diferentes países, produzindo interações que não se limitam às demarcações territoriais impostas pelas linhas divisórias nacionais, o que lhes confere um caráter singular. Trata-se de regiões onde se configuram distintas realidades, atribuídas às diferentes legislações, culturas, condições socioeconômicas, infraestruturas particulares, bem como, a sua condição de isolamento em relação aos centros urbanos nacionais. Especialmente na região de fronteira Brasil/Bolívia, objeto de estudo, encontram-se no estado de Mato Grosso do Sul, Brasil, os municípios de Corumbá/MS e Ladário/MS; e do lado da Bolívia, no Departamento de Santa Cruz, as localidades de Puerto Quijarro e Puerto Suárez.

Por se tratar de sistemas territoriais diferentes e nacionalidades distintas, as assimetrias entre eles resultam em inúmeras desigualdades, que demandam a elaboração de políticas públicas que possam minimizar os seus impactos no cotidiano da população fronteira. No caso da fronteira Brasil-Bolívia, observa-se que os governos brasileiro e boliviano têm realizado esforços para enfrentamento de problemas públicos concretos. Nessa linha, encontram-se os planos de desenvolvimento PDRMS 2030, PDIF/MS e PDDES 2025 com desenhos de ações para a área da saúde na região fronteira.

A percepção dos atores envolvidos acerca da efetividade dessas políticas públicas para a área da saúde apontou várias ocorrências. Os principais resultados expressos pelos representantes brasileiros foram: garantia ao acesso público e gratuito a todo cidadão, atendimento rotineiro aos residentes fronteiriços, demanda extra causa gargalos nas finanças municipais, campanhas multivacinação ocorrem em atendimento à população fronteira e vacinação de combate a raiva constitui um instrumento de integração fronteira. Os entrevistados bolivianos apontaram: relevância das campanhas de vacinação contra raiva e epidemias, carências de atendimento especializado, falta de pessoal e fragilidade estrutural, recursos são de origem municipal, casos de doenças tropicais são transferidos para municípios brasileiros, dificuldade de trabalho em equipe para vigilância em saúde e gestores procuram saídas para contornar problemas.

Cumprir destacar que resultados melhores não foram alcançados, por conta da crise do Estado e da falta de maior envolvimento e interesse dos atores com solução de problemas das regiões fronteiriças. No Brasil, nos últimos anos, a crise do Estado se caracterizou por um desmonte das políticas públicas voltadas para atendimento das necessidades dos mais vulneráveis, em especial na saúde, como a negligência e negacionismo em relação à Covid 2019. Na Bolívia, a crise do Estado impede estreitamento das relações internacionais e, no ambiente doméstico retardam a consecução de objetivos basilares para promoção da melhoria da qualidade de vida da população, principalmente na saúde, onde boa parcela desta população fica desassistida.

Por sua vez, os maiores desafios estão relacionados busca de solução para a falta de recursos financeiros, carência de pessoal – número e melhor capacitação de agentes públicos de saúde e de estrutura adequada – prédio, laboratórios, equipamentos. Para além desses, encontram-se outro desafio de reverter o quadro de atenção que o poder público e atores políticos nem sempre dão à região fronteiriça, seja por conta da distância do centro decisório, seja por ser um território com características distintas dos demais. Nessa linha, levanta-se outro desafio a ser enfrentado relacionado à existência de poucas ações compartilhadas e coordenadas dos governos brasileiro e boliviano em busca da efetividade das políticas desenhadas.

Bibliografía

- Almeida, R. B. F. de. (2023). *Políticas públicas desenhadas para a fronteira Brasil/Bolívia: análises e percepções*. Tese de Doutorado, Universidade Federal de Santa Catarina. Repositório UFSC.
- Amdecruz. (2021). *Asociación de Municipios de Santa Cruz*. Datos generales Puerto Suarez.
- Avelar, João Marcos Borges. (2018). *O papel das políticas públicas no desenvolvimento da região das cidades gêmeas de Foz do Iguaçu, Ciudad del Este e Puerto Iguazú*. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. UNIOESTE, Campus de Toledo/PR.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Edições 70.
- Bevir, M. (2010). *Democratic governance*. Princeton University Press.
- Boyer, R. (1999). *Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI*. Economia e Sociedade, v. 8, n. 1, p. 1-20. New Jersey: Princeton.
- Brasil. (2017). *Fronteira: consolidação dos planos de desenvolvimento e integração das faixas de fronteira*. Ministério da Integração Nacional. Brasília – DF, Governo Federal.
- Brasil. (2023). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal. Governo Federal.
- Brito, A. R. (2018). *Gestão De Políticas Públicas Para Bens Comuns Em Território Fronteiriço: O Caso De Ponta Porã (Br) E Pedro Juan Caballero (Py)*. [Editora]. 157 f. (Mestrado em Desenvolvimento Regional e de Sistemas Produtivos), Universidade Estadual de Mato Grosso do sul, Ponta Porã.
- Brum, A. K., & Moura, A. P. (2014). *Políticas Públicas e o papel do Estado sobre o desenvolvimento econômico*. In: 7 ECAECO, 2014, Ponta Porã. Anais do Encontro Científico de Administração, Economia e Contabilidade, v. 1.
- Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis*. Heinemann.
- Carneiro Filho, A., & Camara, L. B. (2019). *Políticas públicas na faixa de fronteira do Brasil: PDFF, CDIF e as políticas de segurança e defesa*. Revue Franco-Brésilienne de Géographie, v. 41, n. 41, p. 1-17.
- Chang, H.-J. (2000). *An Institutionalist Perspective on the Role of the State – Towards na Institutionalist Political Economy*. In: BURLAMAQUI, L.; CASTRO, A.; CHANG, H.-J. Institutions and the Role of the State. Edward Elgar.
- Chang, H.-J. (2002). *Kicking away the ladder: Development strategy in historical perspective*. Anthem Press.
- Conte, C. H. (2022). *Dinâmicas econômicas e sociais na aglomeração urbana de fronteira de Corumbá/BR, Puerto Quijarro e Puerto Suarez/BO: uma análise a partir dos deslocamentos pendulares*. PerCursos, Florianópolis, v. 23, n.51, p. 385 - 412, jan./abr.
- Costa, E. A. (2009). *Ordenamento territorial em áreas de fronteira*. In: OLIVEIRA, M. A. M. (Org.). Seminário de estudos fronteiriços. 1. ed. Campo Grande: Editora da UFMS.

Costa, E. M. S., Costa, E. A. & Cunha, R. V. (2018). *Desafios da prevenção e controle da dengue na fronteira Brasil/Bolívia: representações sociais de gestores e profissionais da saúde*. Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 28, n. 4.

De Sá, D. & Gonçalves da Silva, M. V. (2019). *O papel do Estado no processo de formação industrial: O caso da Região Metropolitana de Curitiba*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, v. 21, n. 1, p. 189-202.

Díaz, D. A. & Montañó, J. A. M. (2016). *Puerto Quijarro: entre la prevención, promoción y la búsqueda de atención eficaz en los servicios de salud*. Revista GeoPantanal, v. 11, p. 115- 130.

Dias, T. & Cario, S. A. F. (2014). *Sociedade, desenvolvimento e o papel estratégico do Estado: uma reflexão sobre o surgimento da Governança Pública*. Ensaios FEE, v. 35, n. 2.

Espírito Santo, N. P. (2013). *Unidades de saúde na Bolívia: a realidade na fronteira com o Brasil em Mato Grosso do Sul*. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá - MS.

Espírito Santo, A. L., da Costa, E. A., & Benedetti, A. (2018). *A feira livre de Corumbá/MS na fronteira Brasil-Bolívia*. Boletim de Geografia (online), v. 35, p. 93-108.

Ferreira, G., Mariani, M., & Braticevic, S. (2015). *As múltiplas fronteiras presentes no atendimento à saúde do estrangeiro em Corumbá, Brasil*. Saúde e Sociedade, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 1137-1150.

Freitas, T. D. & Rambo, A. G. S. (2019). *Seguindo em busca do “Esquivo Desenvolvimento Regional”: considerações sobre avanços e desafios da PNDR no sul do Brasil*. COLÓQUIO Revista do Desenvolvimento Regional, v. 16, n. 2, p. 161-183.

Gala, P. (2003). *Uma teoria institucional de Douglass North*. Revista Brasileira de Economia Política, v. 23, n. 2, p. 89-105.

Gimenez, H. M. (2015). *Defesa nacional, segurança pública e relações internacionais: uma análise sobre a fronteira Bolívia-Brasil (2005-2014)*. Tese (Doutorado) –Programa de Pós graduação em Relações Internacionais. Universidade de Brasília.

Gonçalves, J.C. & Isquierdo, S. W. G. (2011). *Fronteira Brasil, Bolívia e Paraguai no Município de Corumbá: Uma Abordagem sobre as diferentes divisões político administrativas*. Revista Geográfica de América Central, vol. 2, julio-diciembre, 2011, pp. 1- 13 Universidad Nacional Heredia, Costa Rica.

Gualberto, C. L., Cario, S. A. F. & Dias, T. (2012). *Estado e planejamento: o plano de metas do governo de Santa Catarina (1961-1970) –PLAMEG I e II–enquanto instrumento de política desenvolvimentista*. Revista Eletrônica de Estratégia & Negócios, v. 5, n. 3, p. 199- 232.

Higa, T. C. C. S, Anzai, L. C. & Gatti, F. (2017). *Formação da estrutura agrária produtiva dos municípios da fronteira oeste brasileira com a Bolívia*. In: PENHA; DESIDERÁ NETO; MORAES, (Orgs.) O Mercosul e as regiões de fronteira. Rio de Janeiro: Ipea.

IBGE. (2010). *Censo demográfico 2010*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

IBGE. (2021). *Censo demográfico 2021*. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Iglesias, E. V. (2010). *O papel do Estado e os paradigmas econômicos na América Latina*. Revista Cepal.

- INE. (2014). *Anuário Estadístico*. Instituto Nacional de Estadística.
- Jessop, B. (1993). Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post Fordist political economy. *Studies in political economy*, 40(1), 7-39.
- Krüger, C. (2019). *Da avaliação de impacto à governança transfronteiriça: contribuições para o aperfeiçoamento da gestão de políticas públicas*. 176f. Tese (Doutorado em Administração de Organizações) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto.
- Krüger, C., Krüger, N. R. M., Passador, C. S., & Caldana, A. C. F. (2020). *Caminhos para o aprimoramento da gestão de políticas públicas em áreas de fronteira: uma análise multinível*. Boletim Regional, Urbano e Ambiental (IPEA), v. 22, p. 67-80.
- Lima, A. C. D. C., & Simões, R. F. (2010). *Teorias clássicas do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica: o caso do Brasil*. RDE-Revista de Desenvolvimento Econômico, 12(21)
- Machado Osorio, L., Haesbaert, R., Ribeiro, L., Steiman, R., Peiter, P., & Novaes, A. (2006). *O desenvolvimento da Faixa de Fronteira: uma proposta conceitual-metodológica. Território sem limites*. Estudos sobre fronteiras, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.
- Marques, G. S. (2013). *SPVEA: o Estado na crise do desenvolvimento regional amazônico (1953-1966)*. Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política.
- Martins, P. C. D. S. (2021). *Fronteira livre-o caso da proposta de projeto de lei para implantação de uma área de livre comércio em Corumbá/MS*. 134 p. Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos -Universidade Federal da Grande Dourados.
- North, D. C. (2006). *Understanding the process of economic change*. Princeton University Press.
- Oliveira, T. C. M. D., Figueiredo, L., Paixão, R. O., & Nishimoto, M. M. (2017). *Contribuição ao estudo da dimensão da oferta de serviços públicos na região de fronteira do Brasil com outros membros do Mercosul*. In: Penha, B., Desiderá Neto, W. A.; Moraes, F. Mercosul e as regiões de fronteira. Rio de Janeiro: IPEA
- PDDDES 2025. (s.d.). *Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social de Santa Cruz al 2020*. Bolivia. Governo da Bolívia. Santa Cruz de la Siera
- PDR-MS 2030. (s.d.). *Plano de Desenvolvimento Regional - PDR- 2010-2030*. Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.
- Raffestin, C. (2005). *Por uma geografia do poder*. Ática.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa social: métodos e técnicas*. Atlas.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2015). *Research methods for business students* (7th ed.). Pearson.
- Secchi, L. (2013). *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. Cengage Learning.
- Silva, A. C. R. (2010). *Metodologia da pesquisa aplicada à contabilidade: orientações de estudos, projetos, artigos, relatórios, monografias, dissertações, teses*. São Paulo: Atlas.

Silva, L. L. S. D. (2016). *O papel das cidades gêmeas de Brasília, Epitaciolândia e Cobija na intermediação das relações entre o Brasil e a Bolívia*. 322 f. Doutorado em Geografia, Pontifícia Universidade Católica De Minas Gerais, Belo Horizonte.

Sottili, D. M. (2011). A evolução das estruturas territoriais político-administrativas dos países que formam a fronteira com o Brasil no Pantanal Sul-Matogrossense. f. 82. Dissertação de Mestrado do programa de pós-graduação em Estudos Fronteiriços, da Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campus do Pantanal. Corumbá, MS.

Stake, R. E. (1995). *The art of case study research*. SAGE.

Triviños, A. N. S. (2007). *Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação*. Atlas.

Sembrando Vida: a 6 años de su implementación

Olmo Fernández Castellanos

Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, Secretaría de Bienestar, Puebla

Resumen

Frente el desdén político, económico y social del medio rural que implicó el neoliberalismo mexicano durante más de tres décadas, "Sembrando Vida" fue presentado como uno de los Programas Prioritarios para el rescate del campo y la 4ª transformación de la vida pública del país. Así, desde su publicación en 2019, representa una política pública radical para la atención y responsabilidad de la dignificación de la vida campesina y la regeneración del tejido socioambiental de un sector históricamente herido.

So pretexto de la reforestación y reactivación productiva de parcelas en desuso, se conformaron Comunidades de Aprendizaje Campesino que autoconstruyeron salas de reunión, biofábricas y viveros comunitarios capaces de sostener el establecimiento de sistemas agroforestales diseñados para cubrir las necesidades alimentarias, ecológicas y económicas de cada terreno, familia y región. A manera de red de procesos comunitarios de desarrollo, la implementación del programa plantea una nueva realidad para la vida campesina, la producción de alimentos y la relación sociedad-gobierno con la Naturaleza.

Cumplido el primer sexenio del programa, existe una oportunidad inmejorable para la revisión, contraste y discusión de objetivos, procesos y resultados de esta primera etapa, por lo que, como investigador y coordinador comunitario del equipo técnico en el estado de Puebla, la siguiente reflexión busca compartir los resultados del análisis cualitativos y cuantitativos del impacto y la adaptación de la política pública; la exposición de cuatro sistemas agroforestales con su balance costo-beneficio; y la presentación de material fotográfico y cartográfico que ilustra los cambios y consecuencias del programa, a partir de la proyección de capas de información geográfica propias de la estructura y ejercicio del programa Sembrando Vida en el Territorio Puebla desde el año 2019 a enero del 2025.

Palabras clave

Gobierno de México, Sembrando Vida, Comunidad de Aprendizaje Campesino, Soberanía alimentaria, Agroforestería

Introducción

Desde el hemisferio norte del Sur Global, México ha sido escenario del programa agroforestal productivo más grande del mundo a partir de la segunda década del siglo XXI, Sembrando Vida (Bienestar, 2020). Enmarcado en las estrategias prioritarias para la transformación del país, el Gobierno Federal implementó un programa radical para dar atención a las causas de la pobreza rural, el abandono del campo y la degradación ambiental, a partir de un proyecto de soberanía alimentaria y dignificación de la vida campesina en su amplia diversidad (Bienestar, 2019).

En este sentido, resulta menester contextualizar brevemente el desdén sistemático que se articuló alrededor del campesinado durante más de 25 años, tras la entrada del neoliberalismo al medio rural mexicano en 1992. Bajo este planeamiento, es a partir de la reestructura del régimen de la propiedad del suelo de las comunidades agrarias e indígenas; junto a la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el mismo año, lo que dispusieron al mercado y su deriva, las condiciones de reproducción territorial del 51% del país, entonces en manos de 3.1 millones de trabajadores del campo.

La historia agraria mexicana ha sido referente desde los lemas y luchas que le dieron forma, y un partaguas a nivel mundial en materia de constitucionalismo social y ambiental al dar marco jurídico para la soberanía, protección, conservación y distribución de las riquezas naturales. A través del Artículo 27 constitucional y el pacto social implicado en la premisa ideológica-jurídica de la propiedad originaria de la Nación, el Estado mexicano fue pionero en el proceso de reparto de tierras de propiedad social, junto al reconocimiento del derecho al suelo y al trabajo rural (DOF, 1917; Fix-Zamudio, 1988; Toledo, 1996; Azuela, 1999; Gallardo, 2003; Brañes, 2004; Tortolero, 2008; Patiño & Espinoza, 2015).

Después de 75 años de redistribución de tierras, la dirección del país viró su vocación agrícola a la industria y la urbanización, la nueva arena del desarrollo humano. La vida campesina fue, o alcanzada u orillada a migrar a las zonas urbanas e industriales, pues el trabajo rural ya no era prioritario, la tierra comunal no era rentable y los recursos productivos ya no eran los tradicionales. La tecnología internacional superó las condiciones de vida locales y la acumulación originaria alcanzó los genes de las semillas, saberes, terrenos y comunidades (Michel, 1983; Calva, 1988; Flores et al., 1988; Paré, 1988; Foster, 1995; Glacken, 1996; McNeil, 2003; Worster, 2000; Leff, 2002; McNeil, 2003; Bartra, 2006, Pástor et al., 2018).

Los discursos pro superación de las grandes revoluciones del continente por parte de Washington y el Fondo Monetario Internacional (Martínez & Reyes, 2012), junto a la presión por la firma del TLCAN, consiguieron la reforma que dio fin al histórico reparto agrario e inicio al saneamiento de la propiedad social, así como la creación de mercados que permitieran a los campesinos vender, arrendar, o aportar como capital, los bienes comunales

(Gutiérrez, 1991; DOF, 1992; Toledo, 1996; Robles, 1996; Azuela, 1999; Tejo, 2003; Warman, 2003; Bartra, 2006; Medina, 2006; Hvalkof, 2009; Alcázar, 2014; Patiño & Espinoza, 2015; Méndez, 2016). Aclarando que, al hablar del ambiente rural mexicano, hacemos referencia a un estimado del 80% de los bosques y selvas del país, 74% de la biodiversidad nacional, 60% de la porción terrestre de las áreas naturales protegidas, y dos tercios del total de los recursos hídricos del país (Carabias & Toledo, 1994; Toledo, 1996; Ostrom, 2000; Chapela, 2006; Tortolero, 2008; CCMSS, 2017).

La entrada en vigor del TLCAN en 1994 sin previas consideraciones con la balanza comercial interior, descubrió el escenario desfavorable para el sector rural, ahí comenzó la política de entrega de dinero, frijoles y leche en polvo por cada hectárea en propiedad a través del PROCAMPO. El proceso de titulación había redistribuido el territorio y el poder político rural, pero no respaldó ningún proyecto de desarrollo, rescate de prácticas, capacitaciones, inversión, créditos o infraestructura que acompañara el empoderamiento de los sujetos rurales como actores de su propio desarrollo, según se había prometido. Contrario a ello, de 1992 a 1996, la pobreza patrimonial aumentó de manera sostenida hasta alcanzar al 80.7% de una población rural, cuyo 62.6% también padecía pobreza de capacidades, y 53.5% pobreza alimentaria (Meza, 2001; Méndez, 2016; Sánchez, 2016; Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, 2018).

Resistencias y luchas resurgieron del México profundo durante estos años, civiles, campesinos e indígenas encabezaron importantes discursos y protestas contra el neoliberalismo que, apenas en dos años, había transformado por completo el territorio nacional (Bonfil, 1990; EZLN, 1994; Toledo, 1996; Warman, 2003; Salazar, 2012; Escarzaga, 2017). Sin embargo, el discurso político no se modificó con el paso de los años, y después de 5 sexenios el país y su interior rural se vendían como desarrollo agroindustrial, de ensamblaje de electrónicos, inmobiliarias y desarrollos turísticos (Guerra-Borges, 1996; Fazio, 2001; Lora & Sánchez, 2003). Se concesionaron carreteras, minas, hidroeléctricas, agroindustria, turismo y urbanismo, aunado a un aumento en la violencia y la inseguridad por el narcotráfico, sin precedentes (Esteva, 2003; Lezama & Graizbord, 2010; Morales, 2011; Campaña Nacional Sin Maíz No Hay País, 2016; Lara, 2018; Rojas, 2018).

El 45% de la superficie nacional del suelo se reportaba degradada por erosión física y química, y en el resto del territorio con cobertura vegetal, se mantenía una tasa de deforestación de entre 200,000 y 1,500,000 ha anuales por cambio de uso de suelo, tala ilegal, sobreexplotación de recursos, plagas e incendios, que habían producido cambios en el régimen hidrológico y ecológico del suelo en general (Lezama & Graizbord, 2010). El Gobierno Federal respondía entonces con campañas de privatización de Áreas Naturales Protegidas, y estrategias de reforestación de pino para toda la diversidad climática del país (Greenpeace, 2008; Equihua et al, 2015).

El crecimiento del PIB agropecuario cayó del 5% previo al neoliberalismo al 1.4%, no hubo inversión pública para la autosuficiencia o si quiera acceso a créditos, y la política de importaciones estancó la economía rural. La desigualdad creció junto a la dependencia, la carestía, la pobreza y la malnutrición, al mismo tiempo que las grandes corporaciones agroalimentarias se consolidaban como los monopolios principales de la canasta básica (Suárez, 2013). La soberanía alimentaria se declaró en crisis, las fórmulas comunitarias tradicionales no habían sufrido a esta escala y el agronegocio promovido por la privatización del suelo, las tenía arrinconadas, pues en cuanto denunciaban el ecocidio, eran judicializadas, perseguidas, o muertas (Bartra, 2006; Pástor et al., 2017). Únicamente entre 2009 y 2013, se reportaron alrededor de 560 conflictos ambientales donde encabezan la minería (173), el acceso al agua (86), energía (74), proyectos megaturísticos (49), expansión urbana (38), forestales (37), agrícolas (35), residuos tóxicos y peligrosos (34), construcción de carreteras (16), pesqueros (10) y biotecnológicos (8), referidos a la introducción de maíz y soya transgénica (Toledo et al., 2014), por lo que se cierra esta etapa con la sentencia: “*En el México rural profundo la resistencia, la organización, la construcción de alternativas (organizativas, económicas, productivas, etcétera) y las movilizaciones contra la continuidad neoliberal y el retorno del PRI continúan en franco ascenso.*” (Suárez, 2013).

La 4ª transformación y Sembrando Vida en los Programas Prioritarios

Con el fallo electoral que confirmó el encargo de Andrés Manuel López Obrador (2018- 2024) como presidente nacional, el discurso opositor se convirtió en oficial, y dese el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 se dio por abolido el modelo neoliberal y su política económica. Los principios y orientación del proyecto nacional-popular del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), cambiaron los paradigmas del Estado mexicano, y desde sus protocolos visibilizaron sectores y actores históricamente olvidados. Bajo la premisa “por el bien de todos, primero los pobres” el Gobierno buscó, después de las tres grandes transformaciones de la historia nacional, considerando la Independencia, Reforma y Revolución Agraria, la revolución de las conciencias y entonces, la 4a transformación, la separación del poder económico del poder político (Gobierno de México, 2019a; Hernández et al., 2022; Martínez, 2023).

Sembrando Vida se expuso por primera vez el 8 de octubre del 2018, es decir, 2 meses antes de la toma de protesta presidencial, e incluso de la formulación de la Secretaría que lo conduciría, Bienestar. Así, responsables del equipo de diseño y dirección, junto a especialistas en la materia y el presidente electo, presentaron los objetivos y estructura general, como una fórmula para la restauración productiva y socioambiental del medio rural, con la idea de incidir en la paradoja de la pobreza en zonas de invaluable riqueza natural y cultural (AMLO, 2018).

La estrategia se diseñó en función de tres grandes objetivos, combatir la pobreza rural, mitigar la degradación ambiental y reconstruir el tejido social, esto alrededor de alcanzar la siembra de sistemas agroforestales en un millón de hectáreas de pequeños productores en 19 de las 32 entidades federativas. Se planteaban entonces, 400,000 empleos de \$5,000 (260 USD) mensuales, para abonar al ingreso familiar, generar opciones para no migrar por necesidad, y dar posibilidad a desarrollar cadenas de valor y comercialización de los cultivos emblemáticos del país (AMLO, 2018; AMLO, 2019a; AMLO, 2019b; Bienestar, 2020).

Tras el deliberado esfuerzo por castigar la producción y reproducción campesina de antaño, el nuevo proyecto político nacional reconoció al ambiente rural como la fábrica más importante de México, procurando su cohesión y oportunidades para un proyecto de vida, arraigo e integración familiar basada en la reforestación, soberanía alimentaria, y creación de patrimonio. Con una inversión histórica para el sector, la Secretaría de Bienestar integró los alcances del Programa con la Defensa Nacional para proveer planta forestal de viveros militares; y con el Programa de Jóvenes Construyendo el Futuro, de la Secretaría del Trabajo, con el fin de involucrar a las juventudes rurales y dar relevo generacional (AMLO, 2018; Bienestar, 2020).

Ahora, ante la extensión y complejidad orográfica del ambiente rural mexicano, acompañada a los retos institucionales, operativos y administrativos implicados, se estableció una regionalización político-administrativa enfocada a la atención de la diversidad y gobernanza territorial que resultó en la formalización de 9 Regiones, a su vez divididas en Territorios, y al interior, en Rutas, las cuales son atendidas, por un Equipo Técnico responsable. En este sentido, resulta fundamental mencionar que el presente artículo fue realizado a partir de mi propia experiencia como facilitador comunitario del equipo operativo del Territorio Puebla, Región Centro, desde el 2019.

Objetivos y metodología

Con el término del primer sexenio del Programa (2019-2024), el objetivo principal de este trabajo fue generar un análisis de la estructura y metas que le dieron forma a la estrategia, así como la revisión de su implementación general, y específicamente en el Territorio Puebla. Ahora, si bien la reflexión de esta política pública prioritaria, se estructuró desde mi propia participación perspectiva durante su implementación, un segundo objetivo, fue la de contrastar dicho análisis con la situación histórica del ambiente rural y su relación con el Gobierno Federal durante su fase neoliberal.

Así, a través de la investigación-acción participativa y métodos etnográficos para analizar y comprender desde la observación participante, se implementaron herramientas cualitativas y cuantitativas que comprenden información social, cultural, económica y ecológica relacionada a los resultados y experiencias propias para la visualización y

evaluación, a penas de una parte de la complejidad implicada en un programa de la envergadura de Sembrando Vida.

De manera complementaria, bajo la premisa del vínculo entre la reactivación productiva, la mitigación ambiental y el bienestar social, se planteó la meta de organizar y contrastar los resultados de 4 sistemas agroforestales correspondientes a cada una de las regiones agroclimáticas del Territorio Puebla. En función de revisar e interpretar las variables de sus diseños de plantación, diversificación de especies, adaptación y sobrevivencia de los diferentes orígenes del material vegetativo, destinos y ganancias asociadas a los proyectos productivos de cada cultivo, se esbozaron balances costo-beneficio en la implementación de estos sistemas para la amplia diversidad de climas y labores culturales implicados del 2019 al 2024.

La información de cada caso de estudio se recopiló directamente con las y los productores en sus parcelas con apoyo del personal técnico responsable, a partir de lo cual se sistematizaron tablas de especies, cantidades, orígenes, productos, consumo, ingresos, costos de inversión y montos percibidos por parte del Programa, por lo que me parece imprescindible dar mi agradecimiento a las y los compañeros que sumaron su esfuerzo, tiempo y talento a este proyecto. Por último, se compilaron fotografías y diagramas propios de cada parcela, a la par que se realizó un mapa-infografía con los procesos y componentes que sustentan la operación y resultados de Sembrando Vida Territorio Puebla durante estos 6 años. Los datos aquí expresados, son antes que nada, del y para el Programa y la Coordinación Territorial.

Sembrando vida como Biopolítica pública

Sembrando Vida fue presentado de manera oficial a inicios del 2019 (AMLO, 2019a), sin embargo, el personal operativo comenzó desde noviembre del 2018, con la difusión y empadronamiento, es decir, por lo menos un mes antes de la toma de protesta de López Obrador. Así pues, el equipo técnico que se distribuyó en nombre de un proyecto aún desconocido, carecía de certeza laboral, uniformes oficiales, vehículos y muchas de las respuestas que la población solicitaba, pero tanto el ímpetu como el mandato eran claros, se vivía una emergencia en el campo, y por primera vez esta responsabilidad estaba impresa de voluntad política por incidir realmente.

Desde la meta de inscribir a 400,000 campesinas y campesinos, el Programa se estructuró a partir de la conformación de la Comunidad de Aprendizaje Campesino (CAC), un aproximado de 25 sembradores con el acompañamiento de un binomio especialista social y productivo, cuyo trabajo se organizó bajo la dirección de las y los facilitadores comunitarios, quienes recibimos instrucciones de la coordinación territorial, la

cual tiene comunicación con la oficina central, la Subsecretaría de Inclusión Productiva y Desarrollo Rural, apéndice de la nueva Secretaría de Bienestar.

Cabe resaltar que hasta este nivel jerárquico se planteó una oficina física, con la idea de “territorio, no escritorio”, la Subsecretaría cuenta con infraestructura para la reunión del titular con los representantes de las direcciones generales de Organización, Formación e Inclusión Productiva; Seguimiento y Logística para el Desarrollo Rural y Productivo; Vinculación y Estrategias de Programas de Desarrollo Rural; e Instrumentación de Programas de Agroforestería. Mientras, cada coordinación territorial gestionó sus propios espacios y equipos para el trabajo con facilitadores, técnicos y archivo general.

En el caso del Territorio Puebla, iniciamos actividades a finales del 2019, un año después del arranque inicial, donde el vecino Territorio Papantla, Veracruz, había operado en los municipios colindantes correspondientes al estado de Puebla. En este sentido, en la segunda etapa del objetivo de abarcar 19 entidades federativas, el Territorio Puebla se integró de una zona trabajada desde la generación 2019, y otra mayoritaria, generación 2020.

Aquí el planteamiento de que el Personal Operativo (PO), fuera oriundo de las zonas de trabajo, no se logró, pero en equipos conformados por 5 técnicos sociales, 5 técnicos productivos y un facilitador comunitario, llevamos a cabo las tareas de difusión del Programa en cabeceras municipales, localidades, rancherías y núcleos agrarios, sorteando las dificultades de acceso, conectividad e infraestructura que esto conlleva. Los medios y mecanismos seguían siendo ambiguos, pero entre expresiones de esperanza y gratitud conviviendo con temor e incredulidad, el equipo técnico, junto a las y los productores, fuimos levantando los registros.

Visitamos las viviendas de cada interesado, ahí realizamos encuestas socioeconómicas para registrar las condiciones económicas de la familia y calcular su línea de bienestar, equivalente al valor de la canasta alimentaria mensual. Pasada esta etapa, verificamos y medimos cada una de las fracciones de terreno que dieran un total de 2.5 ha, de tierra ociosa, pastizal o de cultivos anuales. Ésto, junto a la integración de la documentación pertinente nos dio los elementos para determinar la elegibilidad de las entonces Personas Sujeto de Derecho (PSD). La meta fue alta y el tiempo corto, y la relación sociedad gobierno era históricamente de simulación y corruptela, sin embargo, con el sobreesfuerzo de todas y todos logramos concluir el empadronamiento de 10,000 PSD en el primer trimestre del 2020, más los 6,000 registrados el año anterior.

Cada equipo técnico se distribuyó para dar atención a 1,000 PSD agrupados en un promedio de 40 CAC. Aquí los grupos que le dieron nombre a cada Comunidad, levantaron una sala de reunión, un área de biofábrica, bodega y viveros comunitarios, a partir de los materiales de su región, los cuales fueron equipados con sistemas de riego y

mallá sombra dotadas por la Secretaría. Este es el corazón de Sembrando Vida, la CAC conforma los espacios de toma de decisiones, discusión, aprendizaje, práctica y aplicación implicadas, tanto la reactivación productiva y restauración ambiental, como en la reconstrucción del tejido social de un sector cada vez menos poblado.

La CAC se erigió a través de la elección democrática, abierta y directa, de un comité compuesto por las comisiones de sustentabilidad, educación, planes de trabajo, vivero, biofábrica, ahorro, tesorería, transparencia y honestidad, secretario de actas y coordinador. Mujeres y hombres que además de cumplir con sus responsabilidades como sembradores, asumieron los cargos necesarios para la organización y dirección del grupo en sintonía con las capacitaciones e indicaciones del PO. A través de los comités y comisiones formalizaron la integración y crecimiento de cada grupo, que con reuniones mensuales, organización de cuadrillas, reparto de tareas y programación de acciones comunitarias, mantuvieron la producción de plantas, así como de biopreparados y labores culturales destinados al desarrollo, establecimiento, manejo y cosecha de sus parcelas.

El depósito mensual a las cuentas individuales de cada PSD, o el cese de su participación, no están asociados a la sobrevivencia de las plantas o entrega de cosecha, sino al cumplimiento de los planes de trabajo mensual establecidos por la propia CAC. Éstos son el principal mecanismo de autorregulación y evaluación del desempeño de cada integrante, que en su caso, es acreedor a procesos administrativos a cargo del PO, para reconocer, aclarar y acatar la falta al 80% del cumplimiento de los acuerdos del grupo alrededor de sus cuatro ejes principales, reglamento interno y organización, trabajo en vivero comunitario, participación en biofábrica y avances en su propia UP.

En cada UP se establecieron sistemas agroforestales diseñados en función de la capacidad productiva de cada región, con el objetivo de sostener, a corto plazo, la alimentación familiar, a partir de la diversificación de cultivos de ciclo corto; a mediano plazo, la economía, con la cosecha y comercialización de especies frutales y agroindustriales; y a largo plazo, el aprovechamiento forestal y el máximo potencial de cada diseño. Esta asociación de cultivos se engloba en los sistemas Milpa Intercalada con Árboles Frutales (MIAF), para las zonas de producción de alimentos, y Sistema Agroforestal (SAF), para las destinadas al aprovechamiento de productos maderables y no maderables de mediano y largo plazo.

En este sentido, técnicos, facilitadores y campesinos conscientes de los beneficios de los sistemas de siembra propuestos, sensibilizamos a las y los demás sembradores, al tiempo que se dieron capacitaciones e intercambios de experiencias para el trazado de curvas a nivel, intercalado de especies, arreglos topológicos, marcos de plantación, obras de conservación de suelo y agua, y labores culturales relacionadas al manejo y aprovechamiento de los SAF-MIAF, en un área total de 2.5 ha y una meta de plantación de 3,000 plantas por PSD.

El trabajo en cada UP fue un planteamiento individual, éste siempre estuvo vinculado a los acuerdos, capacitaciones y producción en los viveros y biofábricas comunitarias. Recordando que, al representar un componente adaptado a cada región, la elección de especies y diseño de las UP, resultaron de la discusión, aprobación e intercambio entre sembradores y equipo técnico en cada Ruta y cada CAC.

A 6 años de su implementación, como se expone en el Anexo 1, en Sembrando Vida Territorio Puebla logramos el establecimiento de 16 mil UP en 40 mil ha, a través de la participación de 671 CAC donde se implicaron 1,339 localidades y un padrón al cierre del 2024 de 14,062 PSD, 70% hombres y 30% mujeres; 44% indígenas y 0.3% de afromexicanas. Lo cual no sólo representa un éxito en términos de la inclusión de una diversidad históricamente desdeñada, también refiere a la riqueza socioambiental de la que hemos podido ser parte a lo largo de este camino, pues, se han logrado realizar por lo menos cinco ferias comerciales donde se reunió una enorme variedad de productos frescos y transformados, artesanías, guisos, bailes, canciones, trajes, idiomas, rostros y risas provenientes de cada comunidad que integra y da forma al Territorio Puebla y la familia Sembrando Vida.

Igualmente, a nivel nacional, hay que destacar la superación de todas las metas de 2019, ya que desde julio 2024, el Presidente y entonces director, reportaron la cifra histórica del establecimiento de 1,300 millones de árboles, de los cuales 49% son especies forestales, 19% frutales y 32% especias y agroindustriales. La cobertura aumentó de 19 a 24 entidades federativas, contemplando 1,304 municipios con alta y muy alta pobreza, y un padrón de 33% mujeres, e identificado en un 43% como indígena y afromexicano, que permitió la generación de 442,685 empleos permanentes. Pero además, por primera vez, a través de la cooperación para el desarrollo, el Programa se llevó a Cuba, Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador, Ecuador, Colombia y Venezuela, con la transferencia directa del proyecto y apoyo técnico y en especie (Agenda 2030, 2024; Bienestar, 2024).

El programa, en México, realizó una inversión directa de alrededor de \$38,928 millones en pagos individuales que alcanzaron los \$6,250 mensuales, o un total de \$75,000 anuales. Considerando a 25 integrantes por cada una de las 18,500 CAC, esto representa una inyección de \$156,250 (8,382.98 USD), mensuales y 1,875,000 (100,596.68 USD) anual por cada comunidad. En consecuencia, la población realizó más de 48,000 acciones comunitarias, 1,400 proyectos productivos, 368 cooperativas de producción, y alrededor de 8,000 tianguis campesinos (Bienestar, 2024).

Agroforestería en el Territorio Puebla

La regionalización del Territorio Puebla responde, principalmente, a una lógica agroclimática, fueron las condiciones de clima, altitud, humedad, acceso, cultura y vocación

productiva, las que determinaron, no sólo la distribución de las Rutas de trabajo, sino el propio modelo, discusión y encuadre de sus sistemas agroforestales. No contábamos con manuales, listados de especies o guías responsables para este proceso, en cambio, a partir de la escucha y sensibilización tanto del PSD como del PO, en cada Ruta generamos los diseños que atendieran las metas de plantación en concordancia con las necesidades, condiciones y aspiraciones, tanto del Programa, como de cada integrante, comunidad y región. Donde, hay que considerar que hacemos referencia a sistemas y diseños vivos, por lo tanto, en constante cambio y adaptación.

Así, las 16 Rutas que conforman el Territorio, fuimos distribuidas en 4 grandes regiones (Anexo 1), la Sierra Norte, Sierra Nororiental, Valle de Puebla y Mixteca Poblana, y cada una representó retos distintos en cuanto a la diversificación, adaptación y sobrevivencia de las especies, producción de bienes y servicios ambientales, así como en las condiciones económicas relacionadas a la inversión, consumo, transformación y venta de sus productos. A manera de ejemplo, se exponen a continuación los primeros resultados de 4 UP donde se refleja tanto la diversidad agroclimática territorial, como los balances, contrastes y similitudes de las variables aquí mencionadas.

Comenzando con la diversificación, adaptación y sobrevivencia de las plantas, en el Anexo 2 se puede ver que la mayor cantidad de especies se estableció en la Sierra Norte, en concordancia con el clima, de templado a tropical, y una humedad relativa alta, el ejemplo muestra una densidad de plantación baja con especies de porte alto, y una mayor adaptación de las especies locales. Resulta notorio (Anexo 5), como éste porcentaje por arriba del 90% se presentó también en la Mixteca Poblana, donde las condiciones climáticas de sequía extrema se sortearon con especies autóctonas y la producción de maguey mezcalero, por su bajo consumo de agua y alta rentabilidad.

Respecto a los datos de la Sierra Nororiental (Anexo 3), fue la cadena productiva del café y su tradición la que marcaron tanto un diseño de alta densidad de plantación como, el aumento en la inversión en planta comercial en la que se tenía experiencia, y entonces mayor certeza técnica, para agregar a su mercado. Dicho comportamiento se acentúa en el caso del Valle de Puebla (Anexo 4), cuyo desarrollo económico y comercial se ven reflejados en la máxima apuesta por especies producidas en viveros comerciales especializados, ya que es una zona históricamente dedicada a la producción para el mercado local y exportación. Por último se puede anotar, cómo en ésta región, el Valle de Puebla, sobrevivió la mayor cantidad de plantas producidas en los viveros militares, pues dichos viveros están en zonas climáticas similares, contrario a lo ocurrido en la Sierra Nororiental y la Mixteca Poblana, cuyos climas son muy particulares.

En términos de la producción de bienes y servicios ambientales, en las cuatro regiones podemos ver especies y arreglos de plantación asociados a la producción de soporte, sombra,

materia orgánica, retención de suelo, fijación de nitrógeno y protección de otros cultivos, pero también al requerimiento de leña, vainas, flores y semillas comestibles propias de la cultura indígena y campesina del Territorio. Como centro de origen, debemos agregar la importante tarea de la reproducción y mejoramiento participativo de los maíces nativos asociados a las variaciones de la Milpa, base de la economía y alimentación campesina. Por último, en sólo cuatro ejemplos de UP, se identificaron 1,639 individuos de 11 especies sujetas a alguna categoría de riesgo o protección.

El consumo familiar por parte de las y los sembradores ha implicado aportaciones significativas a la seguridad alimentaria y económica de las comunidades, y aunque éste no se ha medido formalmente, se hizo un esfuerzo por calcular, en términos del precio de venta, el valor de lo que no se vendió pero sirvió para nutrir la dieta familiar. De forma paralela se indagó en los costos de inversión en la preparación, establecimiento y manejo de los sistemas con la idea de generar un balance de las implicaciones en el programa (Anexos 2, 3, 4 y 5), lo cual no sólo permitió ver las ganancias más realistas hasta ahora, también la diversidad de procesos y costos que representa para las PSD en comunidades con más o menos caminos a las UP, los costos de contratación de jornaleros, sistemas de riego o pilas de compostaje como parte del mantenimiento de sistemas de tan alta productividad, cada cual según su necesidad.

Como podemos ver en los Anexos, en el Territorio Puebla la diversidad agroclimática se entrevera con las condiciones económicas, de acceso, conectividad, cultura, disposición y hasta entusiasmo de cada PSD, por lo que los avances y resultados no son homogéneos. Revisando los resultados, los ejemplos corresponden a proyectos, medios y objetivos diferentes, y ninguno está concluido, al contrario, recién se terminó la fase de establecimiento, que si fue acompañada de la preparación y capacitación en materia de manejo, transformación para dar valor agregado y fortalecimiento a las redes de comercialización, éstos pasos no se han consolidado. En los ejemplos, las ganancias se refieren aún a la materia prima de las cadenas productivas del café, mezcal, extracto de vainilla, mermelada y licor de frutas, sin embargo, también se puede ver como estos datos refieren aún al arranque de la productividad de 4 sistemas que aún no cosechan ni el 50% de sus cultivos. En el caso del Valle de Puebla (Anexo 3), siendo el único de la generación 2019, es llamativo que aún no ha superado el costo de sus propias inversiones, sin embargo, además de la dificultad de la sobrevivencia en la zona por una prolongada sequía y fuertes heladas, aunado a la fuerte tecnificación y especialidad de sus cultivos, también da cuenta de que su proyección sigue siendo a futuro, y que ha concentrado sus esfuerzos en la venta de productos de ciclo corto, como el maíz y la flor de cempasúchil. Lo cierto es que desde muy variados ejemplos se da cuenta de que el proyecto ya superó la inversión individual de las PSD (Anexo 2, 4 y 5), por lo que ya se puede considerar rentable, y será autosuficiente

pronto, cuando la suma del valor del autoconsumo y las ventas, rebase las aportaciones del propio Programa.

Conclusiones y comentarios

Sembrando Vida, es una estrategia multisectorial y esto ha complicado la comunicación de sus alcances, sin embargo, para quienes vivimos en las comunidades que le dan vida, es cada vez más notorio el avance de su impacto. La estrategia ha cambiado el paisaje del ambiente rural del país, no sólo en el diseño de sus cultivos, sino en la celebración del encuentro y acuerdo de sus integrantes, en el reconocimiento de las mujeres productoras y su integración económica, la dignificación de la vida campesina y el aprendizaje diario de sus legados. Aquí el enfoque de enseñar aprendiendo no estuvo en los manuales ni reglas del Programa, pero se estableció por la propia naturaleza del encuentro, y por la grandeza de la sociedad rural indígena y campesina.

La falta de mecanismos e instrumentos operativos fue una de las principales quejas tanto del PSD como del PO durante todo el proceso, ya que muchas veces no se valoró el momento, esfuerzo e inversión histórica que el Programa y el Gobierno representas en contraste con el proyecto de gobiernos anteriores. Aunque se debe decir, que ya implementado, Sembrando Vida es un modelo de esencia participativa y en ese sentido, los mecanismos de comunicación, tanto al exterior, como al interior de su administración, fueron insuficientes. Los titulares y directores de área mantuvieron un flujo de confianza e información siempre jerárquico, parcial y hasta corporativo, que propició abusos y omisiones contrarios a los discursos del brazo más radical de la transformación de las conciencias. La realidad del campo está cambiando, y el acompañamiento del PO, en la mayoría de los casos, ha logrado modificar la vieja relación de desdén, corrupción y simulación mantenida durante años, pero necesitamos ser críticos y congruentes para mantenernos a la altura de tan noble responsabilidad y aún se arrastran vicios en el PO.

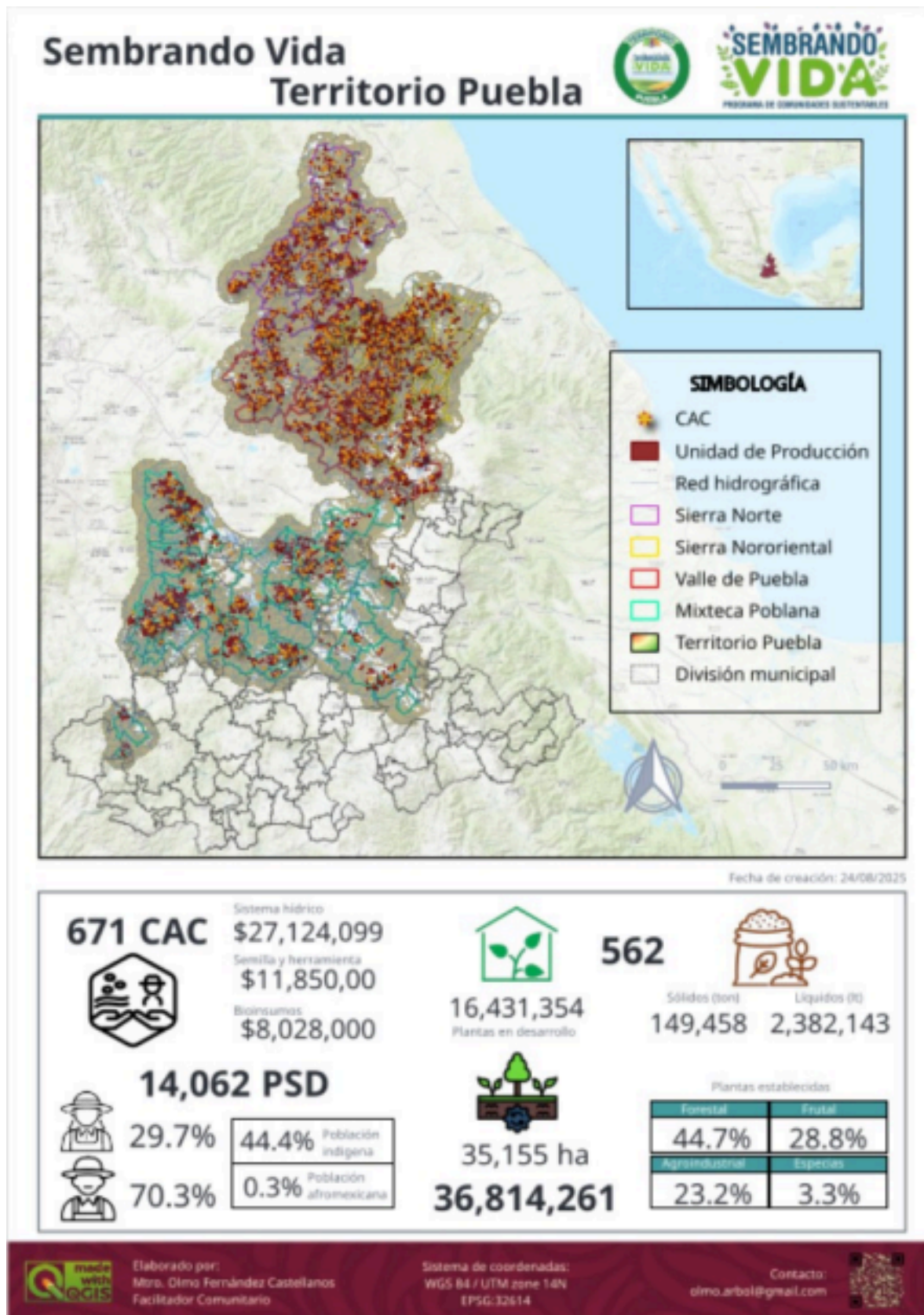
Sembrando Vida ha generado nuevas oportunidades a los muchos campesinos que sólo tenían la del arduo camino de la migración, el proyecto no sólo ha reducido la pobreza, sino que está diseñado para abandonarla definitivamente. Se debe mencionar que éste es el primer Programa de producción agrícola que permite el registro de personas no dueñas de la tierra a través de contratos de préstamo, lo cual abre la posibilidad de ser PSD a mujeres y proletariado históricamente relegados. La estrategia es la única de las políticas públicas del gobierno del bienestar que en sus reglas prioriza a los más pobres de este país, pues no es universal y sólo se mantiene con el cumplimiento de las metas grupales. Sin embargo, también es propio mencionar que ante la prisa y presión para alcanzar las metas, junto a la ausencia de directrices éticas, se cometieron faltas en el ingreso de personas sin la necesidad económica, o con parcelas fuera de las especificaciones de la reglas de operación, además de

la elección de proveedores de planta e insumos con contratos y mecanismos para el enriquecimiento o posicionamiento de coordinadores y facilitadores, generando así ejemplos para la desestima del Gobierno, la inversión, el equipo y hasta el campesinado mexicano.

Tristemente el campo no sólo fue relegado del proyecto de desarrollo nacional durante años, además se quedó a expensas del crimen organizado, con lo que el desenlace del Programa, ha representado la recuperación de la confianza y gusto por convivir entre sembradores y sembradoras, cada vez más notorio. Alrededor de la CAC se comparten vivencias, recetas, experiencias, historias, afectos y preocupaciones que van dirigiendo tanto sus compromisos individuales, como sus proyectos colectivos. Sembrando Vida, sin ser una dádiva, ha generado mucho agradecimiento y orgullo, sus integrantes nos sentimos honrados ante tal esfuerzo, pues aunque los retos han sido muchos, son aun más las posibilidades colectivas que se han podido vivir y seguir compartiendo. Una pequeña muestra de ello se refleja en la exposición de bordados colectivos que realizamos en la Ruta a mi cargo, una serie de mantas donde se dejaron los hilos de esta trama que comparto (Anexo 6).

El muchas veces popularizado como “programa de los arbolitos”, como su anuncio prometió ha sido y es el proyecto de reforestación comunitaria más grande de la historia de nuestro país y el mundo, no sólo por las cifras de siembra, empleo y proyección de capturar 7 millones de toneladas de emisiones de carbono, Sembrando Vida es un ejemplo civilizatorio campesino, una biopolítica en toda la extensión del concepto. El campo mexicano está viviendo una nueva realidad productiva, y con ello las formas de organización de personas, aspiraciones y valores, van entrando en un proyecto que, como iniciamos, si bien aún no tenemos certeza, entusiasma su necesidad y compromiso.

Anexo 1



Anexo 2

Región: Sierra Norte
Ubicación: Nuevo Cabellal, Venustiano Carranza

CAC: Una semilla una esperanza
Sembrador(a): Leo Dan Córdoba Téllez

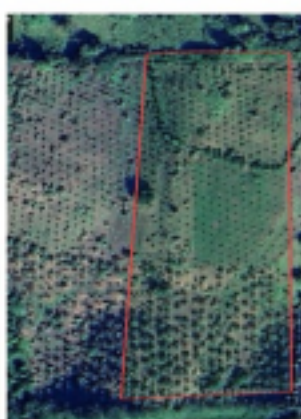
No.	Especie	Nombre común	Plantas	% L	% C	% M	Producto	Autoconsumo	Venta
1	<i>Citrus reticulata</i>	Mandarina	500	100			Fruta		\$1,000
2	<i>Opuntia</i> spp	Nopal	500	100			Hortaliza	\$1,700	\$200
3	<i>Musa paradisiaca</i> L.	Plátano macho	400	100			Fruta	\$800	\$14,500
4	<i>Gliciridia sepium</i>	Cocuite	180	100			Servicio ambiental		
5	<i>Erythrina coralloides</i>	Pichoco	150	100			Flores	\$450	
6	<i>Hylocereus undatus</i>	Pitahaya	100	100			Fruta	\$100	
7	<i>Cedrela odorata</i>	Cedro rojo	80	70		30	Madera		
8	<i>Tabebuia donnell-smithii</i>	Primavera	70			100	Madera		
9	<i>Persea americana</i>	Aguaate criollo	60	100			Fruta	\$450	
10	<i>Jatropha curcas</i>	Piñón negro	50	100			Fruto seco	\$200	
11	<i>Citrus limón</i>	Limón	50	100			Fruta		\$600
12	<i>Psidium guajava</i>	Guayaba	50	100			Fruta		
13	<i>Tabebuia rosea</i>	Palo de rosa	40	70		30	Madera		
14	<i>Passiflora edulis</i>	Maracuyá	23	100			Fruta		\$80,500
15	<i>Piper nigrum</i>	Pimienta	20		100		Especia		
16	<i>Mangifera indica</i>	Mango manila	20		100		Fruta		
17	<i>Swietenia macrophylla</i>	Caoba	10	70		30	Madera		
18	<i>Zea mays</i>	Maíz	2.5 ha	Nativo			Grano	\$7,250	\$15,250
							Hoja		\$50,250
19	<i>Cucurbita argyrosperma</i>	Calabaza pipán	1.5 ha	Nativo			Semilla	\$2,200	\$41,800
20	<i>Phaseolus vulgaris</i>	Frijol	1 ha	Nativo			Legumbre	\$700	\$13,300
Total:			2303	93.5	1.7	4.7		\$13,850	\$217,400
									742.63 USD 11,656.84 USD

L:local, C:comercial, M:militar

Balance económico: Apoyo – Inversión + Ventas	
\$419,900	\$22,515
Rentabilidad: Balance económico + Autoconsumo	
\$433,750	\$23,257

Inversión					
Actividad	2020	2021	2022	2023	2024
Acondicionamiento del terreno	15,000				
Trazo	8,000				
Apertura de cepas		5,000	2,000		
Compra de planta		8,000	5,000	3,000	
Traslado de plantas a up		2,000	2,000	2,000	
Deshierbe		10,000	10,000	10,000	10,000
Abonado		1,500	1,500	1,500	1,500
Poda			1,000	1,500	2,000
Manejo fitosanitario		2,000	1,500	2,000	1,500
Total:				\$109,500	\$5,871

Aportación del PSV					
Año	Apoyo	Meses	Total	Ahorro	Acumulado
2019	5000				
2020	4500	8	36000	500	6000
2021	4500	12	54000	500	6000
2022	4500	12	54000	500	6000
2023	6000	12	75000		\$18,000
2024	6250	12	75000	\$965	
Total:	56		\$294,000	\$15,764	
Aporte total:			\$312,000	\$16,729	



Anexo 3

Región: Sierra Nororiental
Ubicación: La Aurora, Hueyapan

CAC: Tisemekiti
Sembrador(a): Eleuterio Pablo Feliciano

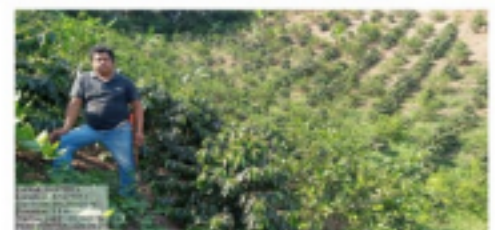
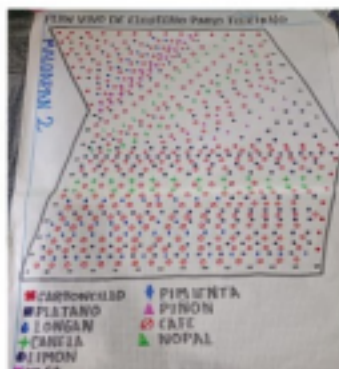
No.	Especie	Nombre común	Plantas	% L	% C	% M	Producto	Autoconsumo	Venta
1	<i>Coffea arabica</i>	Café	4000	100			Cereza		\$141,000
							Semilla		\$1,000
2	<i>Musa paradisiaca</i>	Plátano	1000	100			Fruta	\$1,183	\$22,481
							Hoja		\$51,100
3	<i>Citrus x latifolia</i>	Limón	600		100		Fruta	\$760	\$6,840
4	<i>Pimenta dioica</i>	Pimienta	250	80	20		Especia		
5	<i>Pinus chiapensis</i>	Pino acalocote	200	100			Madera		
6	<i>Ocotea puberula</i>	Carbencillo	140	100			Madera		
7	<i>Cinnamomum verum</i>	Canela	80	100			Especia		
8	<i>Jatropha curcas</i>	Pilón	56	100			Fruto seco		
9	<i>Vanilla planifolia</i>	Vainilla	56		100		Especia		
10	<i>Opuntia ficus-indica</i>	Nopal	50		100		Hortaliza		
11	<i>Artocarpus heterophyllus</i> Lam	Yaca	47	80	20		Fruta		
12	<i>Annona muricata</i>	Guanábana	27	50	50		Fruta		
13	<i>Zea mays</i>	Maíz	1 ha	Nativo			Hortaliza	\$274	\$10,726
							Grano	\$6,062	
							Hoja	\$325	\$6,175
14	<i>Phaseolus vulgaris</i>	Frijol grano	250 m²	Nativo			Legumbre	\$6,062	\$16,658
15	<i>Cucurbita pepo</i> subsp. <i>pepo</i>	Calabaza	1 ha	Nativo			Hortaliza	\$482	\$16,418
Total:			6506	88.0	12.0			\$15,148	\$272,398
									812.23 USD 14,605.79 USD

L:local, C:comercial, M:militar

Balance económico: Aporte - Inversión + Ventas	
\$301,282	16,154.53 USD
Rentabilidad: Balance económico + Autoconsumo	
\$316,430	16,966.76 USD

Inversión				
Actividad	2021	2022	2023	2024
condicionamiento del terreno	15,000			
Traza	6,900	4,500		
Apertura de cepas	2,400	4,000	600	1,500
Compra de planta	9,716	10,750	18,050	1,650
Traslado de plantas a up	2,200	3,800	3,200	600
Trasplante	2,400	2,400	4,200	300
Deshierbe	23,500	22,000	20,000	15,000
Abonado	1,300	1,800	3,250	5,400
Poda		300	2,400	3,000
Manejo fitosanitario		900	2,700	4,500
Plaga de castorimorfos (Tuza)		3,200	4,200	3,500
Total: \$211,116				
11,319.89 USD				

Aportación del PSV					
Año	Apoyo	Meses	Total	Apoyo	Ahorro
2019	5000				500
2020	4500				500
2021	4500	6	27000	500	3000
2022	4500	12	54000	500	6000
2023	6250	12	75000		\$9,000
2024	6250	12	75000		482.57 USD
Total:			42	\$231,000	12,386.06 USD
Aporte total:				\$240,000	12,868.63 USD



Anexo 4

Región: Valle de Puebla
Ubicación: San Andrés Payuca, Cuyucaco
CAC: Ahuehuete
Sembrador(a): Mario Ortigoza Rufino

No.	Especie	Nombre común	Plantas	% L	% C	% M	Producto	Autoconsumo	Venta
1	<i>Prunus persica</i>	Durazno	831	20	80		Fruta	\$9,375	
2	<i>Opuntia ficus-indica</i>	Nopal	588		100		Hortaliza	\$900	
3	<i>Morus domestica</i>	Manzana	463	20	80		Fruta	\$900	
4	<i>Pinus montezumae</i>	Pino	352	50		50	Madera		
5	<i>Agave salmiana</i>	Maguey	329		100		Fermento		
6	<i>Cupressus lusitanica</i>	Cedro blanco	246	80	20		Madera		
7	<i>Pinus semiboides</i>	Piñón	134	100			Ornato		
8	<i>Crataegus mexicana</i>	Tejocote	84	100			Fruta		
9	<i>Prunus salicifolia</i>	Capulín	63	100			Fruta		
10	<i>Pyrus communis</i>	Pera	32			100	Fruta		
11	<i>Prunus armeniaca</i>	Chabacano	15	100			Fruta		
12	<i>Cydona oblonga</i>	Membrillo	9		100		Fruta		
13	<i>Prunus domestica</i>	Ciruela	8		100		Fruta		
14	<i>Fragaria vulgaris</i>	Fresa			100		Fruta	\$3,300	
15	<i>Zea mays</i>	Maíz Blanco	1 ha	Nativo			Grano	\$31,550	
							Hoja	\$20,350	\$39,150
16	<i>Tagetes erecta</i>	Cempasóchil	1,500 m ²	Nativo			Ornato	\$915	\$17,385
17	<i>Phaseolus vulgaris</i>	Frijol	7,500 m ²	Nativo			Legumbre	\$4,750	
18	<i>Cucurbita argyrosperma</i>	Calabaza	400 m ²	Nativo			Semilla	\$450	\$1,800
Total:			3154	29.4	64.0	6.6		\$72,490	\$58,335
								3,886.86 USD	3,127.88 USD

L:local, C:comercial, M:militar

Balance económico: Aporte - Inversión + Ventas	
- \$335,165	-17,971.31 USD
Rentabilidad: Balance económico + Autoconsumo	
- \$262,675	-14,084.45 USD

Inversión						
Actividad	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Limpieza	16,400	10,000	10,000	11,000	9,000	17,700
Trazo			5,000	4,000	4,000	5,500
Apertura de cepas			11,000	12,500	16,800	13,600
Traslado de plantas a up			5,500	4,000	4,000	
Compra de planta	1,200	20,600	34,100	1,700	32,250	23,150
Labores culturales		6,800	6,300	7,100	17,300	41,800
Manejo fitosanitario		6,000	9,400	8,100	9,700	10,100
Nutrición		3,500	900			
Riegos	76,000	46,300	36,700	128,510	56,700	14,290
Modulo de lombricomposta						10,000
Total:					\$768,500	41,206.43 USD

Aportación del PSV					
Año	Apoyo	Meses	Total	Ahorro	Acumulado
2019	4500	9	40500	500	4500
2020	4500	12	54000	500	6000
2021	4500	12	54000	500	6000
2022	4500	12	54000	500	6000
2023	6250	12	75000		\$22,500
2024	6250	12	75000		1,206.43 USD
Total:	60		\$352,500		18,900.80 USD
Aporte total:			\$375,000		20,107.24 USD



Anexo 5

Región: Mixteca Poblana
Ubicación: Santiago Teopantlán, Teopantlán
CAC: Poxahuac
Sembrador(a): Higinia Cerón Ventura

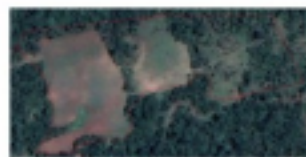
No.	Especie	Nombre común	Plantas	% L	% C	% M	Producto	Autoconsumo	Venta
1	<i>Agave angustifolia</i>	Maguey espadín	6,891	100			Piña de agave		\$9,540
2	<i>Agave potatorum</i>	Maguey papalómetl	4,366	100			Piña de agave		\$4,000
3	<i>Agave cupreata</i>	Maguey cupreata	1,066	100			Piña de agave		
4	<i>Stenocereus pruinosus</i>	Pitaya	721		100		Fruta	\$2,680	\$2,320
5	<i>Hylocereus undatus</i>	Pitahaya	407		100		Fruta	\$1,335	\$3,115
6	<i>Stenocereus stellatus</i>	Xoconostle	152	100			Fruta	\$2,340	\$960
7	<i>Leucaena esculenta</i>	Guaje rojo	112	100			Servicio ambiental	\$320	\$1,280
8	<i>Acacia bilimekii</i>	Tehuixtle	109	100			Construcción		
9	<i>Eysenhardtia polystachya</i>	Coatillo	102	100			Construcción		
10	<i>Pithecellobium dulce</i>	Guamúchil	100	100			Servicio ambiental		
11	<i>Cascabela thevetioides</i>	Yáoyotl	89	100			Semilla		
12	<i>Pithecellobium acariense</i>	Barba de chivo	60	100			Construcción		
13	<i>Psidium guajava</i>	Guayaba	30		100		Fruta		
14	<i>Spondias purpurea</i>	Ciruela criolla	24	100			Fruta	\$105	\$105
15	<i>Hibiscus sabdariffa</i>	Jamaica	500 m²		100		Flor	\$1,590	\$3,960
16	<i>Zea mays</i>	Maiz	1,750 m²	Nativo			Grano	\$5,154	\$576
17	<i>Phaseolus vulgaris</i>	Frijol	1,050 m²	Nativo			Legumbre	\$3,314	\$416
18	<i>Cucurbita pepo</i>	Calabaza	700 m²	Nativo			Semilla	\$1,901	\$2,989
Total:			14229	91.9	8.1			\$18,739	\$29,261
								1,004.77 USD	1,568.95 USD

L:local, C:comercial, M:militar

Balance económico: Aporte - Inversión + Ventas	
\$99,181	5,318.02 USD
Rentabilidad: Balance económico + Autoconsumo	
\$117,920	6,322.79 USD

Inversión					
Actividad	2020	2021	2022	2023	2024
Barbecho	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000
Suacado	1,500	1,500	1,500	1,500	1,500
Trazo de curvas a nivel	4,000				
Formación de bordos	7,500				
Cercado		7,700	6,600	1,900	1,900
Siembra de cultivo	5,600	5,600	5,600	5,600	5,600
Compra de planta	24,600	10,500	3,900		
Trañados	3,000	6,000	6,000	6,000	6,000
Plantación de árboles	4,000	2,000	600	600	
Riegos	4,800	9,600	9,600	9,600	9,600
Fertilización	2,600	4,200	4,200	2,100	2,100
Materiales	4,100	9,900	180		
Equipo		6,500		14,700	
Total:				\$242,000	12,980.16 USD

Aportación del PSV					
Año	Apoyo	Meses	Total	Ahorro	Acumulado
2019	5000				
2020	4500	8	36000	500	6000
2021	4500	12	54000	500	6000
2022	4500	12	54000	500	6000
2023	6250	12	75000		\$18,000
2024	6250	12	75000	965.15 USD	
Total:	56		\$294,000	15,764.08 USD	
Aporte total:			\$312,000	16,729.22 USD	



Anexo 6



Bibliografía

- Agenda2030Mx. 2024. Impacto del Programa Sembrando Vida en la reducción de la pobreza en México y Centroamérica. Gobierno de México. Video transmitido el 30 ene 2024. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NZJZPQVs7dg>
- Alcázar, G. 2014. Ley agraria de 1915 y ley agraria vigente: modelos paralelos de tenencia de la tierra. Estudios Agrarios 2014, Procuraduría agraria, México.
- Andrés Manuel López Obrador (AMLO). 2018. Presentación del programa de comunidades sustentables: #Sembrando Vida. Video transmitido el 8 oct 2018. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NLjTw8b6kro&t=2320s>
- Andrés Manuel López Obrador (AMLO). 2019a. Anuncia presidente AMLO arranque de Sembrando Vida. Video transmitido el 1 feb 2019. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=t_ENUZYsAMI
- Andrés Manuel López Obrador (AMLO). 2019b. Resultados de Sembrando Vida a 10 meses de gobierno. Conferencia presidente AMLO. Video transmitido el 9 oct 2019. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=RwI0twTjutA&t=146s>
- Azuela, A. 1999. La ciudad, la propiedad privada y el derecho. Colegio de México, México.
- Barra, A. 2006. El capital en su laberinto: de la renta de las tierra a la renta de la vida. Universidad Autónoma de la Ciudad de México, Editorial Itaca, México
- Bonfil, G. 1990. México profundo, una civilización negada. Editorial Grijalbo, México.
- Brañes, R. 2004. Manual de derecho ambiental mexicano, 2a ed Fondo de Cultura Económica, México.
- Calva, J. 1988. Los Campesinos y su Devenir en las Economías de Mercado. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Campaña Nacional Sin Maíz No Hay País. 2016. ¿Quiénes somos la campaña?. Disponible en: <http://sinmaiznohaypais.org/quienes-somos-la-campana>, México.
- Carabias, J. Y Toledo, C. 1994. Manejo de recursos naturales y pobreza rural. Fondo de Cultura Económica (FCE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México.
- Chapela, F. 2006. Reconocimiento de los derechos colectivos y Ordenamiento de los Territorios Comunales en América Latina y el Caribe. En Ordenamiento Territorial Comunitario (pp. 53-71). INE-SEMARNAT, México.
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS). 2017. Los bosques y selvas en México son de propiedad social (análisis geoestadístico). los bosques-y-selvas-en-mexico-son-de-propiedad-social-analisis-geoestadistico/
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 1917. Artículo 27. En Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de Febrero de 1857. Venustiano Carranza. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/CPEUM_orig_05feb917_ima.pdf, México.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). 1992. Ley de Aguas Nacionales. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Carlos Salinas de Gortari. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lan/LAN_orig_01dic92_ima.pdf, México.

Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). 1994. Segunda declaración de la selva Lacandona. Comité Clandestino Revolucionario Indígena, Comandancia General del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). Desde las montañas del Sureste mexicano. Disponible en: <https://radiozapatista.org/?p=20282>, México.

Equihua, G., Messina, S. y Ramírez-Silva. 2015. Los pueblos mágicos: una visión crítica sobre su impacto en el desarrollo sustentable del turismo. Revista Fuente nueva época. Año 6, núm. 22, agosto-octubre. México.

Escárzaga, F. 2017. La comunidad indígena insurgente. Plural editores y Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). México.

Esteva, G. 2003. Sin maíz no hay país. Editorial CNCA-Dirección General de Culturas Populares e Indígenas, Culturas populares de México, México DF.

Fazio, Carlos. 24-03-2001. México: El Plan Puebla-Panamá y el intervencionismo de EEUU. La Jornada. Disponible en: <https://www.rebelion.org/hemeroteca/sociales/fazio240301.htm>

Fix-Zamudio, H. 1988. La Constitución y el Estado Social de derecho En El constitucionalismo en las postrimerías del siglo XX, La Constitución Mexicana 70 años después, tomo V, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Flores, G. Paré, L. y Sarmiento, S. 1988. Las voces del campo: movimiento campesino y política agraria 1976-1984. Siglo veintiuno editores. México DF.

Foster, J. 1995. Marx and the environment. Monthly Review: An independent Socialist Magazine, vol. 47, fascículo 3 Jul/Ago.

Gallardo, R. 2003. Reforma constitucional de 1992, el surgimiento del nuevo Derecho Agrario mexicano. Estudios agrarios núm. 22. Ciudad de México. pp. 187-216.

Glacken, C. 1996. Huellas en la playa de Rodas, Naturaleza y cultura en el pensamiento occidental desde la Antigüedad hasta finales del siglo XVIII. Colección la estrella polar, Ediciones del serbal. Barcelona. pp. 27-103

Gobierno de México. 2019. Presidente López Obrador declara formalmente fin del modelo neoliberal y su política económica. Comunicado. Presidencia de la República 2018-2024. Publicado 17 mar 2019. Disponible en:

<https://www.gob.mx/amlo/prensa/presidente-lopez-obrador-declaraformalmente-fin-del-modelo-neoliberal-y-su-politica-economica-lo-que-hagamos-sera-inspiracion-para-otros-pueblos>

González, G., Márquez, H. y Soto, R. 2017. Privatización de los bienes comunes: discusiones en torno a la sustentabilidad, precarización y movimientos sociales. Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrua. Ciudad de México.

Greenpeace, 2008. Un engaño la “jornada histórica” de reforestación del 5 de julio. Greenpeace México. Disponible en:

<https://www.greenpeace.org/archive-mexico/es/Noticias/2008/Julio/un-eng-a-la-jornada-hist-ric/>. México.

Guerra-Borges, A. 1996. Globalización de la regionalización en América Latina: un punto de vista alternativo. Comercio Exterior (1996-06) vol. 46: n° 6. México. p. 436-442.

Gutiérrez, F. 1991. Iniciativa de decreto que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 7 de noviembre de 1991. Cámara de diputados, <http://cronica.diputados.gob.mx/Iniciativas/55/001.html> (Consultada el 20 de octubre de 2017). Ciudad de México.

Hall, B. 1985. Investigación Participativa, Conocimiento Popular y Poder: una reflexión personal. En La investigación participativa en América Latina, Antología. Centro de Cooperación Regional para la Educación Fundamental para la América Latina y el Caribe (CREFAL). Pátzcuaro. pp. 3- 15

Hardin, G. 1968. La tragedia de los comunes. Traducido por Bonfil H., en Gaceta Ecológica, núm. 37. INE, México.

Hernández, N., Soto I. y Recéndez C. 2022. La cuarta transformación como proyecto nacional-popular. Revista de Ciencias Sociais, Humanas e Engenharias, vol. 8, núm. 1, pp. 108-126. Universidade Óscar Ribas.

Hvalkof, S. y Plant, R. 2002. Titulación de tierras y pueblos indígenas. Serie de informes técnicos del departamento de desarrollo sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Lara, I. 05-12-2018. Hubo más ejecuciones con Enrique Peña Nieto que con Felipe Calderón. Revista Proceso. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/562597/hubo-mas-ejecuciones-con-enrique-penanieto-que-con-felipe-calderon>. México.

Leff, E. 2002. Saber Ambiental: sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. Siglo veintiuno editores. México.

Leff, E. 2010. Ecología y Capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. Siglo veintiuno editores, Universidad Nacional Autónoma de México. México DF.

Lezama, J. y Graizbord, B. 2010. Los grandes problemas de México: Medio ambiente. Vol. 4. El Colegio de México, México DF.

Lora J. y Sánchez J. 2003. La recolonización de Angelópolis, el TLC, el Plan Puebla Panamá y el ALCA. En Lectura crítica del Plan Puebla Panamá. Libros en red, Colección Insumos. Disponible en: <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Lectura%20critica%20del%20Plan%20Puebla%20Panama.pdf>

Martínez, M. 2023. Política social y pobreza en la 4T. Revista Mexicana de Sociología, vol. 85, núm. especial, pp. 41-69. Ciudad de México.

Martínez, R. y Reyes, E. 2012. El consenso de Washington: la instauración de políticas neoliberales en América Latina. Política y Cultura, primavera 2012, núm. 37 (pp. 35-64). Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Maya. A. 2015. “La fragilidad ambiental de la cultura, historia y medio ambiente”. Disponible en: www.augustoangelmaya.com

McNeil, J. 2003. Observations on the Nature and Culture of Environmental History. Hist Theory 42 núm. 4. Wesleyan University. pp. 5-43.

- Medina, S. 2006. La reforma al Artículo 27 Constitucional y el fin de la propiedad social de la tierra en México. Colegio Mexiquense, México.
- Méndez, M. 2016. El ejido y la comunidad en el México del siglo XXI, la transición agraria 1992-2015. Editorial Porrúa. Ciudad de México.
- Meza, A. 2001. La guerra por la palabra: A siete años de lucha Zapatista, Editorial Regina. México DF.
- Michel, G. 1983. Capitalismo y reforma agraria en México. Ediciones Era. México DF.
- Micheli, J. 2000. Política ambiental en el sexenio 1994-2000 (antecedentes y globalización del mercado ambiental mexicano). Revista El Cotidiano, vol. 17, núm. 103, septiembre-octubre. Universidad Autónoma Metropolitana. México DF.
- Morales, C. 2011. La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia. Aposta, Revista de Ciencias Sociales, núm. 50, julio-septiembre. Móstoles, España. pp. 1-35.
- Ostrom E. 2000. El gobierno de los bienes comunes, la evolución de las instituciones de acción colectiva. Fondo de Cultura Económico y UNAM, México.
- Paré, L. 1988. El proletariado agrícola en México. Siglo veintiuno editores, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). México DF.
- Pástor, C. Concheiro, L. y Wahren, J. 2017. Agriculturas alternativas en Latinoamérica, tipología, alcances y viabilidad para la transformación socio ecológica. Fundación Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), México.
- Patiño, E. y Espinoza, M. 2015. Ley agraria del 6 de enero de 1915: semilla de la propiedad social y la institucionalidad agraria en México. Estudios Agrarios 2015, Procuraduría agraria, México.
- Robles, H. 1996. Tipología de los sujetos agrarios Procede. Estudios Agrarios 1996, Procuraduría agraria, México.
- Rojas, A. 15-03-2018. La ONU dice que la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa en México fue “afectada por torturas y encubrimiento”. BBC news. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43422705>.
- Sacristán, E. 2006. Las privatizaciones en México. Revista Economía UNAM, vol. 3, núm. 9. México.
- Salazar, C. 2012. Los ejidatarios en el control de la regularización. En Irregular, Suelo y mercado en América Latina. Colegio de México, México.
- Sánchez, J. 2016. El sistema económico neoliberal: cómo empoderar a México. Editorial Educación y Cultura. México.
- Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural. 2018. Antecedentes: Programa de Apoyos Directos al campo. Gobierno de México. Disponible en: <https://www.agricultura.gob.mx/proagro/antecedentes>
- Secretaría de Bienestar. 2019. Consulta y descarga el Informe Ejecutivo del Programa Sembrando Vida en español. Gobierno de México. Disponible en: <https://www.gob.mx/bienestar%7Csembrandovida/documentos/folleto-en-espanol>

Secretaría de Bienestar. 2020. Sembrando Vida es el programa agroforestal productivo más grande del mundo y el más importante generador de empleos en el país. Comunicado 069. Gobierno de México. Disponible en:

<https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-es-el-programa-agroforestal-productivo-mas-grande-del-mundo-y-el-mas-importante-generator-de-empleos-en-el-pais?tab=s-grande-del-mundo-y-el-mas-importante-generator-de-empleos-en-el-pais?tab=>

Secretaría de Bienestar. 2024. Sembrando Vida cumple seis años de trabajo y resultados. Comunicado 020. Gobierno de México. Disponible en: https://www.gob.mx/bienestar/prensa/sembrando-vida-cumple-seis-anos-de-trabajo-y-resultados?id_iom=es

Suárez, V. 21-12-2013. El campo en tiempos de Peña Nieto. Suplemento informativo de La Jornada, núm. 75. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2013/12/21/cam-tiempos.html>. México.

Taibo, C. 2019. Colapso: Capitalismo terminal, transición ecosocial, ecofascismo. 4a ed. La catarata. España.

Tejo, P. 2003. Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe; una realidad incompleta. CEPAL, Santiago de Chile.

Tequio Jurídico A.C. 2012. El PROCEDE en comunidades indígenas no procede: el PROCEDE y el FANAR, el mismo disfraz. Veredas de Trabajo de Tequio Jurídico. Oaxaca de Juárez.

Toledo, V. 1996. Las consecuencias ecológicas de la Ley Agraria de 1992. Estudios Agrarios 1996, Procuraduría agraria, México.

Toledo, V., Garrido D. y Barrera, N. 2014. Conflictos socio-ambientales, resistencias ciudadanas y violencia neo-liberal en México. Ecología Política Cuadernos de Debate Internacional, 46 (41). Barcelona. pp. 115-124.

Tortolero, A. 2008. Notarios y agricultores: crecimiento y atraso en el campo mexicano, 1780-1920. Siglo XXI Editores, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), México DF.

Warman, A. 2003. La reforma agraria mexicana: una visión a largo plazo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/006/j0415t/j0415t09.htm>

Worster, D. 2000. Transformaciones de la tierra: hacia una perspectiva agroecológica en la Historia. En Las transformaciones de la tierra, una antología mínima de Donald Worster. Panamá.

The Unequal Burden of VAT in Informal Economies: Evidence from the Dominican Republic

Cornelio A. Polanco-Acosta

University of Valencia

Rafael Granell

University of Valencia

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

This paper develops a consumption-based framework to assess the distributional and poverty effects of VAT reform in the Dominican Republic. Using household expenditure microdata (ENIGH), firm informality measures (MSME Survey), national input–output tables, and labor income data (ENCFT), we build a cost-push input–output model that captures heterogeneous VAT pass-through across formal and informal channels. Three innovations distinguish our approach: (i) business informality is modeled as a price markup (empirically estimated and retained by informal vendors), not a statutory exemption; (ii) food and general poverty lines are endogenized from household expenditure baskets under each VAT regime; and (iii) the official basic food and non food baskets (CBA, CNBA) are used as fiscal instruments to design progressive exemptions. Results show the government’s proposal raises revenue (2.78%→3.33% of GDP) but worsens poverty and equity (FGT0: 19.0%→22.0%; Kakwani: 0.38→0.35). A progressive alternative (CBA exempt/CNBA differentiated) maintains revenue (3.36%) while improving equity (Kakwani: 0.43). These findings underscore the importance of accounting for market segmentation and informality in VAT design.

Códigos JEL: H22, I32, O17

Palabras clave

Value-added tax, Fiscal incidence, Informality, Poverty, Dominican Republic

Una propuesta teórica y metodológica para abordar la incidencia de las políticas sociolaborales en la producción y reproducción de mandatos de la masculinidad

Matías Reiri

FLACSO Argentina-IICSAL/CONICET

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

El empleo estable asalariado ha sido históricamente de los principales factores constitutivos de las masculinidades (Castel, 1997; Bauman, 1998; Olavarria, 2001; Mauro, Araujo y Godoy, 2001; Bonino Méndez, 2002; Robles, et al. 2022; Medina Mendoza, 2023). Sin embargo, las condiciones del mercado laboral que posibilitaron que sea un factor extendido para la mayoría de los varones, ya no tienen el mismo alcance (Castel, 1997; Cornfield, D; 1999; Iglesias, 2007; Sayak Valencia, 2010; Val, 2019). Esta ponencia es parte constitutiva del apartado teórico-metodológico de una tesis de maestría finalizada y realiza un intento por contribuir al análisis del vínculo entre políticas sociolaborales y masculinidades, aportando así a la comprensión de la incidencia de dichas políticas en la producción y reproducción de los mandatos de la masculinidad.

Para ello se propone, en primera instancia, indagar sobre los mandatos de la masculinidad en el marco del mercado laboral actual y, luego, desarrollar un abordaje teórico acerca del rol del Estado en la construcción de las principales nociones de género. Para finalizar se concluye con una propuesta teórica y metodológica que aporte al abordaje de la incidencia de las políticas sociolaborales en la producción y reproducción de los mandatos de la masculinidad.

Palabras clave

masculinidades, políticas sociolaborales, trabajo

Uso de las evaluaciones para modificar las Reglas de Operación de los programas de educación obligatoria en México durante el sexenio de Andrés López (2019-2024). Una mirada al Programa Oportunidades/Prospera y al Programa de escuelas de tiempo completo

Carolina Romero Pérez-Grovas

FLACSO Argentina

PONENCIA NO AUTORIZADA PARA PUBLICACIÓN

Resumen

En México la evaluación de programas públicos se consolidó discursivamente como una herramienta para orientar la toma de decisiones en el ámbito público. En las últimas dos décadas, el país ha experimentado transformaciones significativas en un contexto de creciente exigencia de rendición de cuentas y eficiencia en el gasto público. Esta ponencia presenta el uso de las recomendaciones derivadas de informes de evaluación para modificar las Reglas de Operación (ROP) durante la administración presidencial de Andrés López (2019–2024).

El objetivo principal es determinar en qué medida las recomendaciones derivadas de las evaluaciones fueron incorporadas en las modificaciones de las ROP para mejorar los programas Oportunidades/Prospera y Escuelas de Tiempo Completo (PETC), así como analizar si su transformación al programa de Becas para el Bienestar Benito Juárez y la eliminación del PECT, se sustentaron en los resultados de evaluaciones.

Los hallazgos evidencian que, a pesar de contar con mecanismos formales de evaluación, la incorporación de las recomendaciones fue limitada e inconsistente. El estudio destaca el potencial de la evaluación de la política educativa para mejorar la calidad y eficacia de los programas públicos, aunque su impacto se ve restringido por factores políticos y la falta de voluntad para emprender cambios estructurales.

En conclusión, es necesario fortalecer la institucionalidad de los procesos de evaluación y promover una cultura de rendición de cuentas que garantice el uso sistemático de la evidencia para la mejora continua. Solo así será posible traducir los resultados de las evaluaciones en acciones concretas que impulsen la transformación de la educación en México.

Palabras clave

evaluación, política educativa, rendición de cuentas



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.