



**FLACSO**  
ARGENTINA



REVISTA  
**ESTADO Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS**

Nº 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES  
SEDE ARGENTINA

TUCUMÁN 1966 (C1026AAC)  
CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, ARGENTINA



---

# Revista Académica

# Estado y Políticas Públicas

---

ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

Revista Estado y Políticas Públicas N° 20, Año XI, mayo – septiembre de 2023.  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.





Directora  
**Dra. Valentina Delich**



Director  
**Dr. Daniel García Delgado**

*Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación semestral de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. La misma se publica en idioma castellano, en formato digital e impreso durante los meses de mayo y de octubre de cada año. Se encuentra dirigida a la comunidad académica de las ciencias sociales latinoamericana, profesionales, funcionarias y funcionarios gubernamentales de distintas áreas y niveles de gobierno. El propósito de la revista es aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de evaluación de pares y referato “doble ciego” y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación originales e inéditos focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política y de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos de las Ciencias Sociales y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas de libros. La *Revista Estado y Políticas Públicas* es financiada por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina.

La *Revista Estado y Políticas Públicas* de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina se encuentra indizada en **LATINDEX** con el nivel 1 (Nivel Superior de Excelencia), en la **Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico (REDIB)**, en **CLASE México** y en la **European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPLUS)**.



Por su parte, la *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra catalogada en la **Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR)**, en los **repositorios digitales BDU, BDU2 del SIU**, en **MALENA**, en el repositorio institucional del **Sistema Internacional FLACSO ANDES** y en el catálogo de la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**.



Asimismo, el **Área Estado y Políticas Públicas** y la **Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina**, han sido los creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274

#### CONTACTO DE LA REVISTA

##### Teléfono:

(54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

revistaeypp@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

#### CONTACTO PRINCIPAL

##### Cristina Ruiz del Ferrier

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361

##### Correo electrónico:

cruiz@flacso.org.ar

**Dirección postal:** Oficina del 2do piso, Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

## **Equipo Editorial**

DIRECTOR

### **Daniel García Delgado**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)-

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

EDITORA

### **Cristina Ruiz del Ferrier**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORAS DE EDICIÓN

### **Agustina Gradin**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica

Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(CONICET).

### **Manuela Viana Trincherro**

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede

Académica Argentina, Argentina.

## Comité de Redacción

**Julieta Campana**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
- Sede Académica Argentina - Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires (FCE - UBA).

**Alejandro Casalis**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Julieta Chinchilla**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

**Sergio De Piero**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Cynthia Ferrari Mango**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM) - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Guadalupe García Delgado**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Roxana Mazzola**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Académica Argentina – Instituto de Investigación “Gino Germani” de la Universidad de Buenos Aires (UBA) – CEDEP.

**Luciano Nosetto**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alejandra Racovschik**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, Argentina.

**Verónica Soto Pimentel**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina – Argentina - Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

**Jorge Tirenni**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina-Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Arturo Trinelli**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)  
Sede académica Argentina, Argentina.

## Diseño y Soporte técnico

Ignacio Fernández Casas

Guadalupe García Delgado

## Consejo Editorial

**Claudia Bernazza**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**María Isabel Bertolotto**, Universidad de Buenos Aires (UBA) – Argentina.

**Eduardo Bustelo Graffigna**, Universidad Nacional de Cuyo (UNC). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina – Argentina.

**Horacio Cao**, Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP), Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires (UBA). – Argentina.

**Alfredo Carballeda**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Raquel Castronovo**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Daniel Cravacuore**, Universidad Nacional de Quilmes (UNQ), Argentina.

**Eduardo Crespo**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil.

**Claudia Danani**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio De Zan**, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Cristina Díaz**, Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER), Argentina.

**Theotonio Dos Santos**, Universidade Federal Fluminense (UFF). Coordinador de la Cátedra y Red UNESCO – UNU de Economía Global y Desarrollo Sustentable (REGGEN), Brasil.

**Roberto Feletti**, Docente de la Maestría de Políticas Públicas para un Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina, Argentina.

**Víctor Ramiro Fernández**, Universidad Nacional del Litoral (UNL). Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Mabel Hoyos**, Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**Bernardo Kosacoff**, Universidad de Buenos Aires (UBA). Universidad Torcuato Di Tella (UTDT), Argentina.

**Arturo Laguado Duca**, Instituto Ortega y Gasset Argentina (IOG), Argentina.

**Carlos Leyba**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Julio César Neffa**, Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

**Nerio Neirotti**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa) – Argentina.

**José Paradiso**, Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), Argentina.

**Alejandro Pelfini**, Global Studies Programme – Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

**Javier Pereira**, Universidad Católica del Uruguay (UCU), Uruguay.

**Luis Alberto Quevedo**, Gestión y Política en Cultura y Comunicación - Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, Argentina.

**María Cristina Reigadas**, Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

**Alberto Riella**, Universidad de la República, Uruguay.

**Eduardo Rinesi**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Adriana Rofman**, Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS), Argentina.

**Carlos M. Vilas**, Universidad Nacional de Lanús (UNLa), Argentina.

**Cristina Zurbriggen**, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República Montevideo, Uruguay.



# Sobre la Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* nace en el año 2013 en el marco de las actividades académicas de posgrado que la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina viene desarrollando de manera sistemática. Por lo tanto, ¡estamos celebrando los primeros 10 años!

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 20 de la *Revista Estado y Políticas Públicas*, que se constituye paulatinamente en un espacio que construiremos entre todas y todos con miras a la difusión, a la promoción y a la divulgación científica de los temas vinculados al rol del Estado, a las políticas públicas y a la gestión en los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, provincial, local-territorial) y desde los más diversos enfoques, temas y problemáticas vinculados a estas preocupaciones.

Este espacio académico-científico y de investigación receptiona opiniones, argumentos, posiciones y propuestas desde las más diversas orientaciones teóricas, ideológicas y políticas. En un espíritu interdisciplinario y pluralista, esperamos que esta Revista siga contribuyendo a profundizar y a difundir nuevas reflexiones desde las más diversas latitudes sobre un cambio de paradigma en las Ciencias Sociales.

En síntesis, desde FLACSO Argentina, nos complace presentar el número 20 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.



# Sumario

<b>EDITORIAL</b>	13
<b>Las Políticas Públicas en América Latina en una etapa pospandémica y de cambio epocal.</b> Por Daniel García Delgado	
<b>DOSSIER</b>	19
<b>Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: desarrollos y desafíos.</b> Coordinador: Pablo Bulcourf	
<b>Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: <i>Reconstruyendo una cartografía crítica</i></b> Por Pablo Bulcourf	21
<b>El campo de estudio del Estado y las Políticas Públicas en Uruguay: <i>Desarrollos académicos y conocimiento aplicado.</i></b> Por Nicolás Bentancur, Alejandro Milanesi y Rodrigo Martínez	43
<b>Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría.</b> Por Rodolfo Canto Sáenz	75
<b>La evolución de la enseñanza de la Administración y Políticas Públicas en Colombia.</b> Por César Alejandro Ramírez Chaparro y Ana Polack	91
<b>Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina.</b> Por Nelson Dionel Cardozo	107
<b>ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN</b>	133
<b><i>Research Articles</i></b>	
<b>Medición de la autonomía municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)</b> Por Daniel Cravacuore	135

<b>El Sistema de Inspección de Trabajo en Perú:</b> <i>El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores (2019-2020)</i> Por Elsa Mavila Ramírez Pinedo	159
<b>Meta-análise de Conteúdos Direcionados às Políticas de Acessibilidade no Brasil.</b> Por Marcelo de Santana Porte y José Damião Trindade Rocha	187
<b>Circuitos Alimentarios Alternativos:</b> <i>Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas en la Argentina (1990-2023)</i> Por Carlos Alberto Cattaneo	209
<b>Las mujeres indígenas como sujeto de política gubernamental:</b> <i>Breve panorama en el contexto latinoamericano y argentino.</i> Por Mariana Gómez y Andrea Ivanna Gigena	229
<b>RESEÑA DE LIBRO</b> <i>Book Reviews</i>	247
<b>Andrada, D. (Comp.). (2019). <i>Hacia un periodismo indígena.</i> Ciudad Autónoma de Buenos Aires: USAL.</b> Por Jorge Luis Fabián	249
<b>SOBRE LES AUTORES</b> <i>About the Authors</i>	255
<b>CONVOCATORIA: NÚMERO XXI</b> <i>Call for contributions</i> Tema del <i>Dossier</i> : <b>Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe.</b> <b>Coordinadores:</b> Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres. <b>Fecha límite:</b> 01 de junio de 2023.	261
<b>NORMAS DE PUBLICACIÓN</b> <i>Author Guidelines</i>	269

## Editorial

# Las Políticas Públicas en América Latina en una etapa pospandémica y de cambio epocal

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cumple sus primeros diez años. Y lo hace en el contexto de la República Argentina que en este 2023 celebra 40 años de democracia ininterrumpidos. Doble motivo entonces para reconfirmar nuestro férreo compromiso con los temas más acuciantes de nuestro país y de América Latina y del Caribe.

En este marco, el *dossier* de este número propone reflexionar sobre el rol del Estado, de la Administración Pública y de las Políticas Públicas en la región a partir de sus principales desarrollos y desafíos. En este sentido, debemos señalar que la complejidad, la velocidad y la incertidumbre con que se mueve el mundo en este tiempo pospandémico hacen difícil pero a la vez necesario contar con un marco de interpretación robusto sobre el contexto en el cual las políticas públicas se están implementando en América Latina y en el Caribe. En primer lugar, en una nueva etapa que podemos denominar *la segunda ola progresista* obturada la primera por el neoliberalismo tardío, pero que ahora suma a los países del Pacífico que estaban bajo la hegemonía neoliberal como son los casos de Chile y de Colombia. En segundo lugar, porque América Latina y el Caribe se articulan de norte a sur, desde México hasta la Argentina, en un intento de generar una integración que mejore sus intercambios y de que se inserte en un mundo en transición respecto al poder global actual.

En este contexto complejo, quisiéramos señalar por lo menos tres ejes de cambios sus-

tantivos: en primer lugar, el cambio geopolítico que es resultado del pasaje de la unipolaridad a la multipolaridad. O lo que ya se percibe como un cuestionamiento a la hegemonía de los Estados Unidos sobre el mundo que heredamos desde la caída del Muro de Berlín. Ello explica el tipo de inserción internacional de estos países, su política exterior y su alineamiento (en mayor o en menor medida) a los bloques en pugna.

El segundo eje de cambio lo constituye la dimensión climática. La mayoría de los países empiezan a incorporar a su concepción de desarrollo y al diseño de sus políticas públicas las consecuencias del cambio climático, a la transición ecológica y energética, la prevención para lograr una menor emisión de gases contaminantes, la protección del Amazonas, formas de detener la deforestación ante el avance de los agroindustria, la contaminación de acuíferos y mineras frente a la voracidad de un capitalismo de multinacionales que no han dudado en socavar lo social y lo natural en aras de la maximización de sus ganancias y de fomentar la concentración de la propiedad privada.

Por último, el tercer eje, es el de la crisis del capitalismo-financiero con centro en los Estados Unidos, en la medida en que este capitalismo busca generar una conflictividad creciente al interior de sus propias sociedades y hace inviables sus sistemas políticos: por desigualdad creciente, precarización, pobreza y por una lógica que privilegia las finanzas y la concentración sobre lo productivo y la dis-

tribución, generando desafección política y desconfianza hacia la democracia. Ello explica también el surgimiento de coaliciones de extrema derecha o antisistema.

Frente a este cuestionamiento, se superponen propuestas de cambio. Están las que afirman que otro capitalismo es posible y están las que señalan la necesidad de avanzar hacia formas pos-capitalistas de articulación entre el Estado, la sociedad y el mercado, es decir, entre el sector público, social y privado. Para ello, estas propuestas señalan la necesidad de una formulación de contratos sociales y de una redefinición de los roles del Estado, sean estos emprendedores, estratégicos, de misión o más presente, entre otras conceptualizaciones que ganan terreno en la búsqueda de un nuevo formato de la estatalidad que buscan que el Estado no quede cooptado por los intereses corporativos.

Este marco de intelección posibilita destacar el carácter estratégico de las políticas públicas actuales, es decir, aquello que “mueve el amperímetro” por tratarse de políticas de Estado o en busca de ‘las misiones’ que señala (Mazzucatto, 2021). Ejemplo de esto es la preservación de los recursos (o bienes) naturales estratégicos que representan sin lugar a dudas la salvaguarda de la posibilidad de nuevos motores para el desarrollo, el crecimiento y la industrialización con mayor valor agregado local. O bien, por el contrario, será la continuidad del saqueo con que las multinacionales de los países del norte desarrollado han actuado hasta ahora en nuestra región.

En esta dirección, se destacan por lo menos tres países que han hecho políticas públicas interesantes. En primer lugar, el país que protegió sus recursos naturales como el gas, el litio, las tierras, el hidrógeno verde, las energías renovables, los alimentos, entre otros, ha sido Bolivia, generando una Ley de Empresas Estatales que dirige la extracción, la elaboración industrial y las cadenas de valor. Esta Ley que ya cuenta con más de una década, hace de

Bolivia un país que no está exento de la necesidad de defender su propia autonomía ante los ataques de los países del norte.

El segundo país es México que también ha declarado por Ley al litio como un recurso estratégico y ha generado una empresa estatal que puede incluir la participación del sector privado.

Y, por último, Chile que también ha incorporado una empresa nacional del litio con participación privada, pero con orientación estatal. Este país no sólo muestra el interés de generar una reforma impositiva más progresiva, sino también la necesidad de replantear el consenso sobre una nueva Constitución post-pinochetista ante la penetración neoliberal en todos los ámbitos de la sociedad chilena.

A los tres países antes mencionados, podemos sumar a Colombia bajo la presidencia actual de Gustavo Petro, puesto que se ha propuesto robustecer las políticas sociales con el plan de atención médica para todos y todas y con un sistema de salud pública abierto y eficiente.

No obstante, y como bien señala Álvaro García Linera (2022), los riesgos que enfrentan los ‘progresismos moderados’ son perder su base electoral y ser sobrepassados por las coaliciones de derecha si no avanzan con políticas públicas de desarrollo y si no merman el empoderamiento de los poderes fácticos, o si se alejan del contrato electoral que los llevó al gobierno. De allí la necesidad de generar políticas estratégicas coordinadas entre diversos países de la región, como la protección del Amazonas y su biodiversidad, luchar conjuntamente contra la deforestación progresiva o contra el impacto de los buscadores de oro y otros metales en las minas que lleva a la expulsión de población nativa de Colombia, de Venezuela y del Brasil. Un capítulo aparte merece el narcotráfico que está dejando un tendal de violencia y frente al cual no parecen haber soluciones reales frente a este problema social y político tan serio.

En lo que al Brasil respecta, se pondera el intento de recuperar dos de sus políticas públicas más renombradas: la lucha contra el hambre y la pobreza y, al mismo tiempo, la posibilidad de retomar su rol estratégico en la geopolítica mundial que había perdido por la presidencia de Jair Bolsonaro. Es decir, la búsqueda de influencia para formar un grupo por la paz en Ucrania, para lograr una mayor integración en las BRICS ahora que Dilma Rousseff se desempeña como directora del Banco BRICS. Apuntar a la desdolarización de las transacciones económicas en la región, buscar una moneda común y constituir un Banco Central que afirme la soberanía de la región pondría poner “en jaque” a uno de los instrumentos de dominación más poderosos que se mantiene hasta el día de hoy en el mundo: el patrón dólar. Sin embargo, aun es prematuro ya que se ha promovido la generación de endeudamientos en esa moneda dura y ello se suma a la tendencia a “una acumulación por desposesión” (Harvey, 2005).

Un condicionamiento fuerte y sostenido para algunos países como la Argentina, Ecuador o Costa Rica lo constituye el endeudamiento externo en dólares, llevando a estos países a tener serios problemas para generar políticas soberanas de desarrollo, de inclusión y de sustentabilidad. Por lo tanto, deben acompañar los condicionamientos de la deuda externa con austeridad, ajuste sobre programas y políticas (por ejemplo, de previsión social), y sobre todo administrar la recesión y la inflación al mismo tiempo que deben lograr el pago en tiempo y forma al Fondo Monetario Internacional (FMI).

Frente a este escenario, sin embargo, contamos con una serie de políticas públicas innovadoras que parece tomar impulso en materia de integración regional. Ello puede constatar, por ejemplo, en la última cumbre de la CELAC en Buenos Aires. Es realmente necesaria la articulación interinstitucional entre la UNASUR, el MERCOSUR y el Grupo

Andino para ir configurando un bloque que pueda incidir en el cambio epocal, tanto en el eje geopolítico a favor de la multipolaridad, como en el eje del cambio climático para lograr un desarrollo sostenible.

Sin lugar a dudas, se deben destacar las políticas de defensa de la democracia frente a la amenaza del *lawfare* y del gobierno de los jueces, quienes constituyen una combinación de círculos de poder con el *establishment* mediático, económico y político que intentan obturar toda política en favor de la igualdad o en favor de intereses generalizables y de soberanía de estos países. El juicio político al que ha sido llevada la Corte Suprema en Argentina marca un hito interesante al hacer visible la influencia de poderes estamentales, no democráticos que siempre han actuado, no en favor del bien común, sino de sus intereses particulares de clase. Encarar la reforma del Poder Judicial forma parte de la agenda pendiente de la región, también de la defensa de la democracia que se intenta imponer para suplantar el dominio que antes ejercían mediante ‘las botas’ (Golpes militares), y ahora realizan mediante ‘las togas’ (el Poder Judicial partidizado).

En este contexto, se destaca la defensa que varios países realizaron contra el golpe de Estado y contra la clara involución democrática que ha sucedido con el actual presidente democrático del Perú, José Pedro Castillo, quien fuese encarcelado en una operación combinada entre la Embajada de los Estados Unidos y las compañías mineras. Asimismo, cabe señalar un mayor distanciamiento de las orientaciones de la OEA y un consenso mayor de denuncia a los bloqueos de los Estados Unidos a Cuba y a Venezuela como contrarios al derecho internacional público, e inclusive a los derechos humanos que ese país dice defender. América Central que antes daba reconocimiento a Taiwán en un alineamiento con los Estados Unidos, ahora comienza a volcarse en la última decisión de Iris Xiomara Castro Sar-

miento, presidenta en ejercicio de Honduras, hacia el reconocimiento de una única China.

No obstante, dentro de la ola progresista se registran retrocesos hacia políticas económicas neoliberales y de persecución política de adversarios políticos como las que se observa en el caso del gobierno del presidente Guillermo Lasso en el Ecuador y en la Presidencia de Luis Lacalle Pou en el Uruguay, que gira hacia una desregulación del mercado, una reforma laboral y tras el intento de firmar acuerdos de libre comercio que debilitarían el MERCOSUR.

Cabe señalar otros aspectos de políticas públicas que intentan promoverse “desde abajo”, desde la sociedad civil y desde los movimientos sociales que son quienes batallan contra los monopolios que concentran la producción industrializada de alimentos y que la intermedian por el acceso a la tierra, en términos de la agricultura familiar, la producción de productos orgánicos a bajo precio o las políticas de la tierra para los pueblos originarios. En suma, se trata de movimientos sociales u organizaciones de la sociedad civil que bregan por políticas de reconocimiento de tierra, techo y trabajo.

Las políticas públicas estratégicas son claves para la recuperación de la soberanía de los países de América Latina. Se necesita aumentar lo productivo sobre lo financiero, generar valor agregado y empleo no precario, reducir la jornada de trabajo y promover un modelo económico que permita a millones de latinoamericanos mejorar su calidad de vida. Lograrlo sin lugar a dudas ya no está asociado a los modelos neoliberales, agroexportadores o a dejar a las multinacionales explotar los recursos naturales sin ningún tipo de regulación por parte del Estado. Hemos transitado diversos modelos: el enfoque weberiano vertical y piramidal de la burocracia estatal; luego lo sucedió en los '90 el modelo del *New Public Management*, gerencial con adaptación de lo privado a lo público (Osborne y Gaebler, 1992); luego en el nuevo siglo la perspectiva

‘militante’ que impulsaba los procesos de inclusión y Estado orientado a derechos en la primera ola progresista; con el neoliberalismo tardío, el gobierno abierto y modernizante de carácter tecnocrático y en favor de negocios de los CEOs de multinacionales; y ahora, la nueva perspectiva “estratégica” de las políticas públicas. En todo caso, esta se diferencia tanto de la de gobierno abierto y de anteriores modelos sobre el Estado inteligente o innovador, o también de la actual propuesta del ‘Gobernanza robusta e innovación inteligente’ del CLAD. Tal vez, comienza a conformarse un nuevo paradigma en la segunda ola progresista para la gestión pública en el Estado. Por lo tanto, estos elementos quedan a disposición del debate que este número de la revista nos propone a partir de diversas contribuciones de las y los investigadores de la región.

\*\*\*

A partir de estos desafíos que afrontan las políticas públicas en la compleja coyuntura que transitamos, podemos ver diversos aportes de trabajos de investigación que generan visiones sobre los distintos aspectos de las políticas públicas de América Latina y el Caribe. Temas que sin duda revisten gran actualidad como complejidad. Es por ello que este *dossier* no hubiera sido posible sin la coordinación del profesor Pablo Bulcournf. Agradecemos muy especialmente por el excelente trabajo que ha realizado en convocar a las y los autores, a quienes a su vez agradecemos por haber aceptado tan generosamente la invitación de ayudarnos a comprender con más y mejores herramientas la complejidad y la singularidad de este contexto que nos toca atravesar. Agradecemos por lo tanto a Nicolás Bentancur, Rodolfo Canto Sáenz, Nelson Dionel Cardozo, Rodrigo Martínez, Alejandro Milanesi, Ana Polack y César Alejandro Ramírez Chararro. Y a Carlos Alberto Cattaneo, Daniel Cravacuore, Andrea Ivanna Gigena, Mariana Gómez, Marcelo de



Santana Porte, Elsa Mavila Ramírez Pinedo y José Damião Trindade Rocha por sus contribuciones sobre distintos temas actuales que se presentan en la sección “Artículos de investigación”. Finalmente, agradecemos a Jorge Luis Fabián por los aportes ofrecidos en su interesante reseña de libro.

**Daniel García Delgado**  
**Buenos Aires, marzo de 2023**



*DOSSIER:*

**Estado, Administración y Políticas  
Públicas en América Latina:  
Desarrollos y desafíos.**

---

Coordinador: Pablo Bulcourf



# Estado, Administración y Políticas Públicas en América Latina: *Reconstruyendo una cartografía crítica*

*State, Administration and Public Policies in Latin America:  
Reconstructing a critical cartography*

Por Pablo Bulcourf\*

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 01 de abril de 2023.

## RESUMEN

En este artículo de investigación intentamos introducirnos de manera crítica y reflexiva en el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina a partir del intento de cartografiar las texturas y la diversidad de sus espacios en dimensión histórica. Los trabajos que se fueron realizando van engarzando diferentes aspectos del desarrollo de estos estudios con un enfoque interdisciplinario, dando cuenta de la diversidad de experiencias. Durante los últimos años se fueron gestando un conjunto interesante de estudios que han intentado reconstruir este campo de estudios vinculado fuertemente con la propia gestión de lo público y de la toma de decisiones de última instancia. Esto ha sucedido de manera sostenida tanto a nivel internacional con la creación de la *Inter-*

*national Public Policy Association* (IPPA) como con los diferentes Grupos de Investigación de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACP). Las orientaciones producidas por el denominado *Manifiesto de Popayán* han permitido dar cuenta de la compleja trama de relaciones de poder que también se expresan dentro del campo científico-académico, siendo un elemento central en estas indagaciones.

**Palabras clave:** *Estado, Administración Pública, Políticas Públicas, Estudios Disciplinarios, América Latina, Ciencia Política.*

## ABSTRACT

In this paper we attempt to introduce ourselves in a critical and reflexive way in the field of studies on the State, administration and public policies in Latin America by mapping the textures and diversity of its spaces in a historical dimension. The works that have

---

\* Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Quilmes y de la Universidad de Buenos Aires. Consultor del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo con sede en el Instituto Nacional de la Administración Pública. Correo electrónico: pablo\_bulcourf@yahoo.com.ar

been carried out are linking different aspects of the development of these studies with an interdisciplinary approach, accounting for the diversity of experiences. In recent years, an interesting body of work has been developed in an attempt to reconstruct this field of studies strongly linked to the management of public affairs and ultimate decision making. This has happened in a sustained manner both at the international level with the creation of the International Public Policy Association (IPPA) and with the different Research Groups of the Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACP). The orientations produced by the so-called Popayán Manifesto have made it possible to account for the complex web of power relations that are also expressed within the scientific-academic field, being a central element in these inquiries.

**Keywords:** *State, Public Administration, Public Policy, Disciplinary Studies, Latin America, Political Science.*

## **A modo de introducción**

Intentar reconstruir el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en una región tan amplia como América Latina no es una tarea fácil. Por un lado, requiere de un marco teórico bien elaborado basado en una estrategia comparativa y ante todo los recursos humanos y económicos para emprender esta tarea ya que un trabajo de campo profundo es el que permitirá obtener datos primarios adecuados. A pesar de todas estas dificultades hace ya una década que varios trabajos y proyectos de investigación se han venido realizando en la región, varios de ellos articulándose. En muchos casos, han sido investigaciones vinculadas en un sentido más amplio con la historia y el desarrollo de la ciencia política, y dentro de ella el área que los politólogos denominan *Estado, administración y políticas públicas*. Como veremos en este trabajo de investigación, este espacio, por un lado, científico-académico y, por el

otro, práctico, va más allá de una disciplina concreta, sino que constituye un campo de conocimiento integrado por el aporte y la confluencia de diferentes saberes, conocimientos y actividades.

Desde la década de los años ochenta del siglo pasado se han venido desarrollando de manera sistemática eventos en donde se han expuesto ponencias sobre la historia y el desarrollo de estos saberes, tanto a nivel nacional, subnacional y regional. Esto ha permitido la construcción de redes de expertos con diferentes nodos y preocupaciones comunes. Las características de este campo poseen una peculiaridad dentro de las humanidades y ciencias sociales, ya que articula dos esferas en forma muy clara: 1) la administración y gestión pública y; 2) el científico-académico. Hoy en día, varios expertos también incluirían al tercer sector o sociedad civil para referirse a lo público no estatal que ha venido ocupando una creciente centralidad.

Este trabajo es de carácter introductorio ya que se propone reflexionar sobre la dimensión histórica de estas contribuciones, tratando de establecer algunas coordenadas analíticas para su abordaje. Nuestra visión posee una intensidad comparativa y crítico-reflexiva lo que significa una toma de postura tanto ontológica como epistemológica, sin dejar de lado aspectos deontológicos que consideramos esenciales en el proceso de construcción del conocimiento (Bulcourf *et al.*, 2014 y 2015). Las características de este tipo de estudios articulan los diferentes enfoques que presenta la ciencia política moderna, siguiendo el análisis realizado por Robert Dahl en su libro *Análisis Político Actual*. El eje está centrado en el *enfoque semántico* ya que se propone describir en forma histórica el devenir de algunos de los conceptos que hacen al campo, adoptando un criterio clasificatorio y metateórico. En segundo término, está presente en *enfoque de políticas* ya que aborda este enfoque específico tratando de reconstruirlo parcialmente. De ahí la arti-

culación de los *enfoques empírico y normativo*. Esto nos lleva a plantearnos que toda decisión política y su estructuración en política pública requiere de la evidencia, por un lado, y está orientado por una serie de valores y objetivos; o sea la ideología no deja de ser un integrante siempre presente, aunque algunas veces es dejado de lado en la interpretación de los procesos de toma de decisiones (Dahl, 1985).

Evidentemente la pandemia del COVID-19 ha marcado fuertemente los estudios realizados a partir de 2020 en el amplio espectro de las ciencias sociales. Ha transformado sustantivamente nuestros propios objetos de estudio, por un lado, y las estrategias de investigación, por el otro. Esto se presenta en forma más acentuada en el campo que estamos interpelando dada la centralidad del Estado y las administraciones públicas en el multifacético proceso de enfrentamiento a la pandemia. Esto expresó una fuerte aceleración de tendencias en donde las tecnologías de la información han tenido un rol central. La rápida incorporación del trabajo remoto son un ejemplo concreto. El advenimiento de la era exponencial pasó a ser un elemento de la vida cotidiana en donde la toma de múltiples decisiones afectaba nada más y nada menos que la vida de las personas (Oszlak, 2020; García Delgado, 2020). Dentro de este contexto, han comenzado a producirse publicaciones que reflexionan recientemente sobre este campo y nos ofrecen una mirada sobre el mismo, las que siempre están condicionadas por su punto de vista y las condiciones en que son producidas. Más recientemente, podemos mencionar el libro *The Politics of Policy Analysis* del especialista británico Paul Cairney publicado en 2021.

Lo que estamos presentando aquí constituyen pinceladas de un complejo rompecabezas cuyas piezas se van reconstruyendo a modo de una cartografía de diferentes texturas y dimensiones que con la historia se va reconstruyendo día a día tanto con los aportes de la

investigación como también a partir de la reflexión y las nuevas interpretaciones. Estamos ante un mapa dinámico que hace camino al andar. Transitémoslo.

## 1. Campo de conocimiento, esfera de decisiones

Durante las últimas décadas, se ha debatido sobre las características del espacio de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas. ¿Constituyen una disciplina autónoma? ¿Son un área dentro de la ciencia política? Desde ya que no hay una respuesta unívoca a estos interrogantes y todos poseen un grado de verosimilitud y expresan características propias de este tipo de trabajo intelectual, por un lado, y práctico, por el otro. Desde la década de los cincuenta del siglo pasado, podemos considerar a los estudios sobre esta área del conocimiento como:

1. Un área dentro de la ciencia política.
2. Una disciplina autónoma.
3. Un campo científico donde confluyen diferentes saberes.

Podemos encontrar evidencia sostenible para afirmar las tres visiones. De hecho, forma parte de los diseños curriculares de las carreras de grado de ciencia política. Muchas de ellas presentan un tramo de orientación al respecto (Bulcourn y Vázquez, 2004; Cardozo y Bulcourn, 2016 y 2020). A su vez, en la región encontramos carreras específicas de administración públicas y en algunas ocasiones se vincula a ambas disciplinas en una sola profesión (Guardamagna, 2008 y 2009). En la orientación que hemos tomado en este trabajo hemos optado por el concepto de *campo*, principalmente por su riqueza conceptual y su adaptación más acorde a su propia historia en la región (Bourdieu, 2003).

A partir de la revolución neolítica, el hombre se hace sedentario, cultiva vegetales y cría animales. Domina la metalurgia y comienza, ante todo, a acumular bienes en grandes proporciones. Posteriormente, se dará lugar a

las primeras grandes civilizaciones hidráulicas como el Antiguo Egipto, Sumeria y Babilonia, el Imperio Persa y en el Lejano Oriente, China e India. Un elemento central lo constituye la aparición de la escritura y su aplicación para documentar y construir nuestros propios relatos.

El conocimiento riguroso y sistemático en Occidente se inició en la Antigua Grecia, destacándose en una primera etapa las reflexiones de los filósofos jónicos. Esto no deja de señalar el interesante intercambio con otros saberes de hecho, esta región se encuentra en Asia Menor y en aquellos tiempos eran centros de confluencia de viajeros y comerciantes de culturas muy diversas. La expansión del mundo heleno en la llamada Magna Grecia también amplió la reflexión y la producción de conocimientos que sentarán las bases de saberes como la matemática, la física y la astronomía. Posteriormente, Atenas se convertirá en la meca del saber en su período clásico expandiendo esto a lo largo del mundo conocido con el Imperio de Alejandro Magno y la cultura helenística. El advenimiento de Roma y sus etapas históricas van a articular estos conocimientos para ponerlos a disposición de la construcción de una de las unidades políticas más amplias de la humanidad (Bulcourf, 2021 a y b).

La adopción del cristianismo como religión oficial del Imperio va a proporcionar una amalgama de visiones asentando otro de los soportes de la Civilización Occidental. La caída del Imperio y el advenimiento de las invasiones de los denominados *pueblos bárbaros* también van a otorgarle elementos centrales que harán a las particularidades de los pueblos en relación a sus regiones y características. Un ejemplo de ello serán las construcciones de las lenguas romances durante la Edad Media. En este período vamos a asistir, por un lado, a la articulación entre la filosofía clásica y la teología cristiana y, por el otro, al intercambio a veces conflictivo con el Islam que llegó a expandirse ampliamente por el sur de Europa. El

intercambio comercial mediterráneo y la expansión Atlántica, ya sea hacia el sur bordeando las costas de África en una primera etapa, o hacia el Oeste van a generar una nueva etapa dando paso a la Modernidad. El mundo europeo se va poco a poco expandiendo hacia el resto del planeta produciendo un verdadero choque civilizatorio marcado por la conquista y el imperialismo en sus diferentes etapas. En este contexto, comenzará a desarrollarse la ciencia moderna. Esta se va a caracterizar por una especialización sostenida de los saberes, la matematización del conocimiento y la experimentación controlada. Así se irán autonomizando la astronomía, la física, la química, la biología y la geología dentro de las ciencias naturales. A mediados del siglo XIX, la influencia de estas disciplinas repercutirá en el espacio de la filosofía política y social, dando paso a la constitución de las llamadas ciencias sociales, como la sociología, la antropología, la economía y la ciencia política. Estos procesos no tendrán una única dirección, sino que irán dando pautas para la construcción de diferentes tradiciones teóricas bajo concepciones ontológicas, epistemológicas y deontológicas diferentes y muchas veces generando fuertes tensiones y controversias.

En la América precolonial también asistimos al desarrollo de grandes imperios con un grado elevado del dominio de la agricultura y las técnicas de construcción. El choque de culturas que producirá la conquista por parte de los europeos dará lugar al complejo sistema de dominación colonial y la posterior emancipación a partir de finales del siglo XVIII.

El desarrollo del capitalismo como expresión económica, el Estado-nación en la esfera política, y la construcción del individuo serán los aspectos centrales de este proceso de modernización que dan paso a una fuerte secularización, racionalización y burocratización. A lo largo de la historia de la humanidad, podemos observar claramente la expresión acuñada por Francis Bacon: *conocer es poder*. Esto



se expresa tanto en el vínculo del hombre con la naturaleza como del hombre con los otros hombres.

Todas las formas de organización humana desarrollaron algún tipo de roles políticos como un proceso de especialización en la toma de decisiones de última instancia. Cuanto más amplia y compleja es una sociedad estos roles se van institucionalizando y generando también un sector social cuyas funciones constituyen la administración del espacio en común y lograr la efectividad de estas decisiones. Podemos mencionar a los escribas en el Antiguo Egipto, o los mandarines en la China imperial como ejemplos remotos. Estos grupos se fueron caracterizando por el dominio técnico de las cuestiones vinculadas con la política que, con la señalada modernización, darán lugar a las burocracias públicas. También es necesario destacar las funciones específicas de carácter militar que se requieren para mantener la integridad territorial y los recursos naturales que existen en los espacios geográficos. Como vemos el *arte de administrar* va a ser central en los procesos de construcción estatal, lo que ya advertía Nicolás Maquiavelo a principios del siglo XVI.

La tradición iusnaturalista iniciada por Thomas Hobbes en Inglaterra y continuada por John Locke y posteriormente en la Ilustración por Montesquieu y Jean Jacques Rousseau van a establecer los criterios de lo público y lo privado dentro del pensamiento moderno, basados en una concepción individualista de la sociedad, que se articula con el capitalismo, primero mercantil y posteriormente industrial y hoy en día financiero. El desarrollo del derecho público, y específicamente del derecho administrativo va a ser un elemento central. Se fueron gestando dos modelos, uno europeo continental que se expandió posteriormente en la América hispana y otro anglosajón que continuó su influencia en los Estados Unidos. Esto tendrá su impacto después del proceso emancipatorio y marcará las tendencias duran-

te el siglo XIX. Esto nos muestra las bases jurídicas y el peso mayor del derecho en los países de América Latina en el pensamiento político-administrativo. La influencia de las ciencias naturales, especialmente de la biología, va a ser central para el desarrollo de las ciencias sociales y su autonomización de la filosofía y del derecho. Esto tendrá en la psicología las primeras experiencias, adoptando un modelo experimental y cuantitativo con el conductismo de especial influencia en los Estados Unidos. Por su parte, en Europa también asistimos al desarrollo de la sociología y la ciencia política que reclaman métodos empíricos para construir y corroborar los conocimientos; los ejemplos de los debates metodológicos que iniciaron Max Weber y Emile Durkheim son un ejemplo claro de la aparición de estas disciplinas y la constitución de sus comunidades epistémicas. El empleo de las estadísticas como una herramienta para la construcción del conocimiento en materia social y también en el proceso de toma de decisiones políticas será un elemento central durante el siglo XX. Poco a poco, comenzarán a desarrollarse nuevas teorías apoyadas en la evidencia empírica y también para dar solución a un conjunto de demandas propias de una sociedad cada vez más compleja y con mayores problemas sociales. La crisis del modelo liberal en los años treinta marcará una mayor intervención estatal, principalmente como regulador de la economía, las teorías de John Maynard Keynes van a ser centrales para esta nueva etapa en la relación entre el Estado “y” la sociedad.

Finalizada la II Guerra Mundial se llevará a cabo el proceso de reconstrucción europea. En los países de influencia norteamericana se implementará el denominado Plan Marshall en donde la planificación política tendrá un rol central. Esto dará lugar a una nueva etapa tanto en los estudios como en la propia concepción de las políticas públicas. La figura central será Harold Lasswell, quien ya en los años treinta había comenzado fuertemente a

innovar en materia de análisis de la sociedad de masas, adaptando los modelos conductistas e incorporando métodos y técnicas de investigación empíricas. En 1951, Lasswell hace su llamado: *la orientación hacia las políticas públicas* estableciendo el campo de las *policy sciences* (Roth-Deubel, 2018; Fontaine, 2015). De esta forma, se adopta un modelo racional y procedimental que presupone un entorno democrático, abierto y pluralista.

Durante la década de los años cincuenta y sesenta comenzarán a desarrollarse también las ciencias sociales en Latinoamérica, desprendiéndose paulatinamente de la tradición jurídica y filosófica. Dentro de estas disciplinas, la sociología tendrá un rol central en los grandes países como Brasil, México y la Argentina. Esta disciplina tendrá tanto la influencia del estructural-funcionalismo norteamericano de Talcott Parsons como de las diferentes corrientes europeas, entre ellas las tradiciones neomarxistas, destacándose la influencia del estructuralismo marxista francés de Louis Althusser y el pensamiento del italiano Antonio Gramsci. Desde la ciencia política y el campo de la administración pública se van a crear las primeras licenciaturas específicas bajo la denominación conjunta de *ciencia política y de la administración pública*. Primero en 1951 en la Universidad Nacional Autónoma de México y un año después en la Universidad Nacional de Cuyo en la Argentina. Estas carreras de grado tenían en sus comienzos una fuerte impronta jurídica, principalmente de derecho público bajo una influencia europeo continental. Poco a poco, comenzaron a estar más influenciadas por la ciencia política norteamericana hacia finales de la década del sesenta. Esta confluencia de saberes en la región se va a expresar en diferentes estudios tendientes a dar cuenta de los procesos de construcción de los Estados, por un lado, y dando paso a la creación de la *teoría de la dependencia* como una visión propia que combina elementos tantos de la tradición weberiana como mar-

xista para comprender la especificidad de los Estados latinoamericanos y su inserción en el escenario económico y político internacional.

En 1975, se creará en la Argentina el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) por parte de expertos que habían realizado sus estudios de posgrado en el exterior. Entre ellos, se destacarán Oscar Oszlak, Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi, Eduardo Boneo y Elizabeth Jelin. La institución tendrá un rol central en el desarrollo de los estudios sobre el Estado, el régimen político y los procesos de modernización asumiendo una postura crítica y reflexiva frente a las teorías predominantes en los países centrales, desarrollando el denominado *modelo histórico estructural*. Obras como *La construcción del estado argentino* de Oscar Oszlak o *El Estado burocrático -autoritario* de Guillermo O'Donnell. En lo concerniente al desarrollo específico del campo de las políticas públicas, en el año 1976, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell se presentarán al concurso de ensayos *Concurso Latinoamericano de Ensayos sobre Administración para el Desarrollo* organizado por el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)<sup>1</sup>. El trabajo de Oscar Oszlak titulado *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal* obtendrá el primer premio y el escrito conjunto *Estado y Políticas Estatales en América Latina*, obtendrá el segundo. Posteriormente, ambos trabajos integrarán la compilación *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal* a cargo de Oscar Oszlak. El escrito conjunto con algunas modificaciones se publicará sucesivamente en documentos, artículos en revistas especializadas y capítulos de libro (O'Donnell, 1985, 1996, 2012; Oszlak, 1984, 1990 y 2020;

---

1 Su realización contó con el apoyo de la Fundación Tinker y la Universidad de Texas.

Oszlak y O'Donnell, 2008; Bulcourf, 2021 a y b).

Otro de los hitos regionales para el desarrollo de los estudios empíricos sobre políticas públicas lo va a constituir la publicación de los cuatro volúmenes compilados por Enrique Aguilar Villanueva en México. En el primero de los libros, titulado *El estudio de las políticas públicas* vamos a encontrar la traducción al castellano de los principales artículos y capítulos anglosajones sobre la temática, entre ellos, los referenciados de Harold Lasswell (Aguillar Villanueva, 1992).

El regreso a la democracia en la región a comienzos de la década de los ochenta en un primer momento va a centrar el debate académico alrededor del problema de régimen político, principalmente en los estudios iniciales sobre la transición y consolidación democrática inspirados en su mayoría por las corrientes neoinstitucionalistas. Esto coincidió con la crisis del Estado del Bienestar que se había iniciado a comienzos de la década anterior y con el advenimiento del denominado neoliberalismo o Revolución Conservadora. Con un impacto diferente en cada país, esto significó el paulatino retiro del Estado de sus funciones ante todo económicas, librándolas al mercado. Esto habilitará una nueva etapa también en los estudios sobre administración y políticas públicas centrados ahora en tres grandes problemáticas: 1) La reforma del Estado. 2) Las privatizaciones de las empresas públicas. 3)

Las políticas públicas focalizadas. Esto no sólo lo vamos a observar en el campo científico-académico, sino también en el propio proceso político, bajo las recomendaciones rectoras de los organismos internacionales, principalmente en Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Esto debe ser comprendido en su contexto mundial más amplio marcado por el fin de la Guerra Fría, la caída del Muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética. La globalización parecía estar orientada por el predominio indiscutido de los Estados Unidos en un mundo de apariencia unipolar. Rápidamente este esquema simplicista fue reemplazado por una nueva etapa de conflictos que no se pueden analizar en la simplificación del espectro ideológico entre derecha e izquierda característico de la Guerra Fría. El vínculo entre el desarrollo de una comunidad científico-académica y los propios procesos socio-políticos, nos permiten analizar como los enfoques y teorías tratan de dar cuenta de una serie de fenómenos cambiantes y dinámicos. Los cambios en la relación entre el Estado “y” la sociedad repercuten en la forma que tenemos de estudiarlos y problematizarlos. En el caso del proceso de toma de decisiones y la elaboración e implementación de políticas públicas ello también es un elemento presente y que ha variado a lo largo de las últimas décadas. En el siguiente cuadro, podremos apreciar estas etapas en forma sintética.

**Cuadro I:**  
**Etapas de los estudios de administración pública**

<b>Etapas</b>	<b>Administración Pública Tradicional</b>	<b>Nueva Administración Pública</b>	<b>Gerencialismo</b>	<b>Gobernanza</b>
<b>Período</b>	1880-1950	1950-1980	1980-2000	2000-actualidad
<b>Formas de Estado</b>	Liberal-Bismarkiano-Keynesiano	Pleno Estado de Bienestar-Crisis del Estado de Bienestar	Estado Neoliberal-Revolución Conservadora	Estado en red
Tipo de políticas públicas	Jerárquicas/verticalistas	Centralizadas/homogéneas	Descentralizadas/focalizadas	Participativas
<b>Área de intervención</b>	Seguridad, Justicia, educación Básica	Estado empresario, políticas laborales y sociales	Rol subsidiario del Estado en políticas económicas y sociales. Garante de la estabilidad macroeconómica y regulación del sector privado	Reconocimiento de derechos de minorías, participación ciudadana, políticas sociales y desarrollo local
<b>Sujeto político / Ciudadanía</b>	Administrado	Receptor de políticas	Cliente/consumidor	Co-creador de políticas
<b>Problemáticas centrales</b>	Burocratización Homogeneización	Planificación Racionalidad Igualdad	Economía Eficiencia Legitimidad	Participación Inclusión Rendición de cuentas
<b>Principales referentes</b>	Wilson Weber Willoughby Waldo	Lasswell Merriam Lindblom Dahl	Osborn Gaebler Niskanen OCDE CLAD	Sabatier Zahariadis Peters Ramió Matas Roth-Deubel

<p><b>Escuelas teóricas</b></p>	<p>Sociología comprensiva Derecho administrativo Ciencias de la administración</p>	<p>“<i>Policy Sciences</i>” Positivismo Funcionalismo Incrementalismo Heurística por etapas Neomarxismo Teoría del Desarrollo</p>	<p>Teoría de la elección pública Economía neomonetarista Administración de Empresas <i>New Public Management</i> Neoinstitucionalismo</p>	<p>Teoría de las redes Coaliciones promotoras Equilibrio interrumpido Feminismo Corrientes múltiples Embudo de causalidad</p>
---------------------------------	--	---	---	---

**Fuente:** Elaboración propia en base a Cardozo (2017 y 2022).

A lo largo del siglo XX y lo que va del presente, la construcción teórica y metodológica del campo de la administración y de las políticas públicas ha presentado una gama muy grande de visiones, tanto en el análisis académico como en el propio diseño y evaluación de las políticas públicas (Alford y Friedland, 1991; Almond, 1991). Estas concepciones expresan también la constitución de las diferentes perspectivas dentro de disciplinas centrales de las ciencias sociales como la sociología, la ciencia política, la economía y la antropología. Los procesos de democratización, la ampliación y variedad de los actores sociales y los impactos tecnológicos han hecho variar este conjunto de relaciones sociales, tanto en el espacio político y de la administración pública como en el campo académico. La configuración ideológica de la Guerra Fría, la crisis del Estado de Bienestar, la caída del muro de Berlín y la implosión de la URSS fueron fundamentales al respecto. América Latina no ha sido ajena a esto, con sus particularidades en relación al tipo de país, su tamaño, población y proceso de modernización. La oscilación entre modelos democráticos y dictaduras militares como la particularidad de sus regímenes políticos, también en democracia han establecido un vínculo complejo y tensionante entre las visiones predominantes en los países centrales y las especificidades de la región (Isuani, 1991;

O’Donnell, 1972, 1996 y 2010; García Delgado, 2001).

## 2. La amplitud del campo y los abordajes interdisciplinarios

Al contemplar el espacio de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas como un campo de confluencia de diferentes saberes, disciplinas, conocimientos, habilidades y prácticas estamos advirtiendo el carácter multifacético y complejo del mismo. Dadas sus peculiaridades históricas, especialmente desde la II Guerra Mundial, éste se construyó en dos ámbitos que se fueron articulando con ciertas tensiones. Por un lado, el científico-académico centrado en las universidades y los centros de investigación y, por el otro, la propia esfera de la gestión pública en sus diferentes niveles (Cardozo y Bulcourf, 2016 y 2020).

Más allá de las definiciones generales de carácter tanto ontológicas como epistemológicas, en el hacer cotidiano tanto la investigación, la enseñanza como la gestión se concretan en aspectos más específicos y en sus dimensiones espaciales y temporales. Cuando hablamos de los procesos de construcción estatal, terminamos analizando un ejemplo concreto o realizando un estudio comparado. Lo mismo sucede en el análisis de las estructuras burocráticas de la administración pública,

o en el estudio de una determinada política pública. Esto nos abre el abanico de las denominadas *políticas sectoriales*. No existe una política pública general, sino políticas públicas en materia de educación, salud, seguridad pública, defensa nacional, cultura, entre otras. Si lo queremos analizar desde las estructuras estatales, muchas veces estos ámbitos obedecen a ministerios, secretarías u organismos descentralizados. Desde un plano cognitivo podemos encontrarnos frente a disciplinas o saberes específicos con diferentes grados de especiali-

zación y profesionalización. Esto nos abre las puertas a la confluencia de conocimientos y de prácticas, a forma de vasos comunicantes que estructuran las redes de nuestro campo, dando paso a estudios interdisciplinarios. Pocos ámbitos como el de las políticas públicas se prestan a estos abordajes multinivel. En el siguiente cuadro vamos a poder apreciar el área específica de estudios con las principales disciplinas y saberes con las cuales constituyen un punto de intercepción.

### Áreas de estudios en administración y política públicas y su articulación con otros saberes y disciplinas

Áreas en administración y políticas públicas	Saberes y disciplinas afines
Estado – procesos de construcción estatal	Historia – sociología histórica – política comparada – filosofía – teoría política
Burocracias estatales – estructuras organizativas	Sociología de la organizaciones – psicología organizacional – ciencias de la administración
Seguridad pública	Sociología política – derecho penal – criminología – criminalística
Políticas de defensa	Relaciones internacionales – ciencias de la información – política comparada – estudios militares – geopolítica
Política exterior	Relaciones internacionales – política comparada – historia – geopolítica
Políticas de salud pública	Medicina – disciplinas biomédicas – tecnologías aplicadas a la salud – bioestadística
Políticas educativas	Sociología de la educación – ciencias de la educación – filosofía – psicología de la educación
Políticas sociales	Sociología – ciencia política – trabajo social
Políticas de infraestructura y vivienda	Arquitectura – urbanismo – ingeniería
Políticas culturales	Estética – historia del arte – ciencias del teatro – musicología

**Fuente:** Elaboración propia.

La multiplicidad de problemáticas, la necesidad de dar respuestas a las diferentes demandas de los grupos sociales y los plazos temporales son indicadores claros del contexto en el que se devuelven tanto los estudios sobre

administración y políticas públicas como la propia gestión pública, caracterizados por la creciente incertidumbre y la complejidad de las relaciones sociales, expresiones de la era exponencial (Oszlak, 2020).

Desde el plano político discursivo, toda decisión política se presenta a sí misma como positiva e idónea para solucionar determinados problemas o mejorar las condiciones de vida de las personas. Pretende ser un elemento que contribuye a mantener la legitimación de un determinado orden político. Esto debe comprenderse en su matriz histórica en relación a una determinada cultura política, su socialización y contexto de desarrollo. Esto es lo que genera parte de la gobernabilidad de un régimen político y produce una retroalimentación positiva desde un punto de vista sistémico. Comprender la diversidad del conjunto de valores, creencias, costumbres y prácticas que hacen a una determinada comunidad es fundamental para el análisis del proceso de políticas públicas y, ante todo, el cambio político. Los procesos de modernización, estudiados principalmente desde mediados del siglo XIX por los padres fundadores de las ciencias sociales (los ejemplos más citados son Karl Marx, Émile Durkheim y Max Weber) han tratado de analizar el pasaje de las sociedades tradicionales a las modernas, principalmente a partir de los efectos estructurales de la industrialización que consolidaron tanto a la empresa capitalista como al Estado moderno (Giddens, 1977). Los aspectos tecnológicos han sido fundamentales para el desarrollo de las sociedades más allá de los contenidos ideológicos en que se fundan los diversos regímenes políticos. Hoy hablamos claramente del impacto de las nuevas tecnologías de la información en todos los aspectos de la vida y cómo repercute en el proceso de políticas públicas (Ramíó, 2019).

El enfoque más tradicional del proceso de políticas elaborado por Lasswell al que ya hemos hecho referencia a lo largo de este trabajo fue principalmente pensado en un contexto posterior a la II Guerra Mundial, donde el empleo de la racionalidad y la planificación son centrales para la toma de decisiones, pero también para el análisis científico de este proceso. Si bien ha sido adaptado a varios contextos políticos, está pensado dentro de los paráme-

tros de una democracia liberal moderna, donde existen diversos grupos socio-políticos con intereses diferentes. La democracia también es vista como un proceso eficaz para resolver el conflicto político. Los diferentes momentos por los que ha atravesado el vínculo entre Estado “y” sociedad y sus crisis nos demuestran la compleja trama de relaciones sociales y también las dificultades por las que han atravesado no sólo las democracias, sino también los regímenes autoritarios y totalitarios que nos han llevado tanto a la crisis del Estado benefactor y su correlato con las formas del neoliberalismo hasta la caída del muro de Berlín y la implosión de la Unión Soviética. Esto también ha impactado enormemente dentro del campo científico-académico y las formas de concebir la toma de decisiones por las diferentes tradiciones teóricas que se gestaron desde mediados de la década de los años setenta hasta nuestros días como se ha expresado.

Como hemos señalado al inicio, el *enfoque de políticas* combina los *enfoques empíricos y normativos*. La complejización de las relaciones sociales ya desde la constitución de los propios Estado-nación hasta nuestros días requieren de un conocimiento empírico preciso sobre las problemáticas que se tratan de abordar y resolver. El propio concepto de estadística refiere a una “matemática del Estado” que debe brindar utilidad a la toma de decisiones. El contexto producido por la “era exponencial” ejemplifica estas redes de actores. Toda política pública se encuentra orientada por una concepción sobre las personas, la construcción del lazo social y las relaciones de poder, esté todo puesto de manera explícita o implícita. Es decir, la *ideología* es un elemento central que cruza el proceso político y marca el sentido de las políticas públicas. Aquí este concepto no es analizado como un aspecto negativo o de distorsión de la realidad, sino como ese conjunto de ideas más o menos estructuradas que orientan el accionar político (van Dijk, 2006). Las concepciones tecnocráticas se han percibido y mostrado como apartadas de

las ideologías, sostenidas en una supuesta neutralidad valorativa fundada en el conocimiento, apartando los aspectos valorativos y normativos que siempre están presentes en toda *orientación política* como ya sostenía Robert Dahl. Poner de manifiesto estos aspectos también es fundamental en el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas.

Desde el espacio público, tanto los estudios sobre la temática, la formación de la administración pública, el proceso de evaluación de políticas públicas y la elaboración de información y evidencia empírica en la región estuvo fuertemente vinculada a ciertas estructuras del Estado con grados variables de autonomía con

respecto a los gobiernos de turno. Esto dio lugar a la creación genérica de diferentes formas de institutos, en la mayoría de los casos denominados *Instituto Nacional de la Administración Pública* en varios países de la región. Esto nos demuestra el estrecho vínculo del propio campo académico y la toma de decisiones, por un lado, y la estructuración de los cuerpos de la administración pública, por el otro. La mayoría de ellos han generado editoriales publicando libros específicos como también han sostenido durante décadas a las principales revistas especializadas. En el siguiente cuadro, podemos apreciar a la mayoría de ellos por países y con sus denominaciones específicas.

### Instituciones estatales vinculadas al campo de la administración y las políticas públicas de América Latina

País	Denominación	Sigla
Argentina	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública</i>	INAP
Bolivia	<i>Servicio Nacional de Administración de Personal</i>	SNAP
Brasil	Fundação Escola Nacional de Administração Pública	ENAP
Chile	<i>Dirección Nacional del Servicio Civil</i>	DNCS
Colombia	<i>Escuela Superior de Administración Pública</i>	ESAP
Costa Rica	<i>Escuela de Administración Pública</i>	EAP
Cuba	<i>Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno</i>	
Ecuador	<i>Instituto de Altos Estudios Nacionales</i>	IAEN
El Salvador	<i>Función Pública El Salvador</i>	FPES
Guatemala	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	INAP
Honduras	<i>Dirección General de Políticas Públicas y Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos</i>	DGPP
México	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	INAP
Nicaragua	<i>Dirección General de la Función Pública</i>	DGFP
Panamá	<i>Dirección de Carrera Administrativa</i>	DCA
Paraguay	<i>Instituto Nacional de la Administración Pública del Paraguay</i>	INAPP
Perú	<i>Secretaría de Gestión Pública</i>	SGP
República Dominicana	<i>Instituto Nacional de Administración Pública</i>	INAP
Uruguay	<i>Escuela Nacional de Administración Pública</i>	ENAP
Venezuela	<i>Escuela Nacional de Administración Pública</i>	ENAP

Fuente: Elaboración propia.



### **3. Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina**

La producción sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en la región es de gran magnitud. Aquí debemos diferenciar claramente el ámbito estrictamente académico y el de gestión y la consultoría. Pocos campos son tan multifacéticos como éste dada su reproducción en ambas esferas y los vínculos que ha generado a partir de la II Guerra Mundial. De nuestro abordaje podríamos realizar algunas clasificaciones básicas, aunque no exhaustivas. Por ejemplo:

1. Libros, artículos y ponencias académicos que se han centrado en orientar los estudios sobre administración y políticas públicas. Aquí también podemos señalar aquellos que han presentado los diferentes modelos teóricos y estrategias metodológicas. Por lo general, fueron producidos en los países centrales y tuvieron su repercusión posterior en la región, en parte por no producirse en castellano o en portugués. Posteriormente, se fueron realizando traducciones y también producción local de estas características.
2. Libros, artículos y ponencias académicos vinculados con la teoría del Estado y también con los procesos de construcción estatal en la región. Estas obras ya comienzan en la década de los sesenta, poseen una visión macro-orientada y abarcan estos abordajes desde teorías tanto estructural-funcionalistas como neomarxistas. Hacia finales de la década van a aparecer aportes muy interesantes como la teoría de la dependencia y en los setenta el aporte del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) con el enfoque histórico-estructural. Estos estudios irán desde la sociología política hacia la ciencia política.
3. Libros, artículos y ponencias académicos que desarrollan el análisis de una política pública específica. Estos estudios de caso son los que han primado en la región. A lo largo del tiempo, fueron adoptando e interpretando diferentes teorías, por lo general provenientes de los países centrales. En las dos últimas décadas, el abanico de visiones es muy grande, desde el tradicional enfoque secuencial a las coaliciones promotoras. En muchos de estos estudios se han asumido una visión crítica y se han adaptado estas teorías produciendo una hibridación interesante.
4. Libros, artículos y ponencias de carácter comparado. Son los que menos han predominado en la región y suelen abarcar pocos casos. Esto está también muy vinculado a la dificultad de disponer de los recursos económicos y humanos para realizar trabajos de campo en profundidad. Esto se está revirtiendo a partir de la utilización de los recursos informáticos que pueden suplir algunos sistemas de recolección y procesamiento de datos (ejemplo entrevistas por correo electrónico o el empleo de dispositivos como Zoom).
5. Informes técnicos producidos para la toma de decisiones. Estos trabajos se han desarrollado intensamente y son requeridos por los diferentes organismos estatales. Están vinculados al propio proceso político y la necesidad de disponer de información para la toma de decisiones. También encontramos una gran cantidad de trabajos vinculados al control y evaluación de políticas públicas. Aquí estamos frente a la “producción de consultoría”. Este tipo de trabajos se caracterizan por proveer gran cantidad de datos, principalmente cuantitativos y son predominantemente descriptivos. Un grupo muy importante son producidos por organismos internacionales como la CEPAL, BID, entre otros.

6. Artículos y notas periodísticas que podríamos clasificarlos en el rubro “divulgación científica”. Constituyen un nexo entre el campo académico y de la gestión con la sociedad. Suelen ser muy cortos y dan una reflexión u opinión personal sobre una determinada situación, problemático o política pública concreta.
7. Artículos, libros y ponencias que específicamente dan cuenta de la historia, enseñanza y desarrollo del campo. Están principalmente centrados en dar cuenta de la historia dentro de un determinado país o institución. Algunos se han centrado en describir y analizar la enseñanza de grado y posgrado. Podemos inscribirlos dentro de lo que denominamos “estudios disciplinares”. Por lo general, fueron producidos durante la última década.

Del último grupo, se desprenden un conjunto muy reducidos de trabajos (principalmente artículos científicos) que tratan de dar cuenta del desarrollo del campo en la región. Expresan un avance importante para la reconstrucción del mismo que nos demuestran la densidad de este y la necesidad de dar cuenta de su historia. A modo de ejemplo, vamos a abordar de manera cronológica algunos de ellos.

En 2008, Cesar Cruz y Mariángeles Petrizzo van a publicar el artículo: *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina* en donde analizan brevemente el desarrollo del campo y los enfoques predominantes haciendo hincapié en los aportes del enfoque procesal y planteando la existencia paulatina de alternativas a este análisis<sup>2</sup>.

---

2 Este listado de trabajos es ante todo orientativo; existen estudios muy interesantes a nivel de cada país, tanto sobre el desarrollo del campo, también sobre la enseñanza a nivel superior como así también sobre la formación de los cuadros de la administración públicas.

Oscar Oszlak va a realizar en 2014 un balance sobre la gestión pública posterior al predominio del enfoque de la Nueva Gestión Pública el que aparecerá como un capítulo en el libro *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas* editado en Chile por C. Pliscoff Varas. Tres años después publicará en *The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, el artículo *Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada* (Oszlak, 2014 y 2017).

Desde la Universidad Nacional de Rosario en la Argentina, Cristina Díaz y su equipo de investigación van a abordar esta temática de manera multidimensional publicando en 2014 la compilación *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas Públicas en América Latina*. Dentro de estos trabajos debemos resaltar el capítulo de A. Barukel, *¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas?*, donde se abordan las tendencias existentes en la región (Díaz et al., 20214).

Carlos Olaya va a realizar en 2017 un interesante trabajo sobre el estado del campo, haciendo foco en el caso colombiano, publicando su artículo *El análisis de políticas públicas: la evolución de la disciplina y su relevancia en Colombia*. Cabe destacar que este saldrá en el primer *The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, donde también se encuentra el trabajo ya comentado de Oscar Oszlak (Olaya, 2017). Un año después, André Roth-Deubel va a publicar en la *Revista de Administración Pública del GLAP* su artículo: *El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina*, dando continuidad a sus libros anteriores, lo que nos permite un trazado interesante de la cartografía de estos estudios (Roth-Deubel, 2018).

---

Los que hemos seleccionado nos ofrecen algún aspecto comparado que permite dar cuenta de la región o parte de ella.

La revista *Ópera* en su ejemplar 25 de 2019, nos brindará dos trabajos muy importantes para la reconstrucción del campo en la región. Por un lado, el artículo *Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas* de Luis Aguilar Villanueva. Por el otro, *El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas* de Roberto Arias de la Mora (Aguilar Villanueva, 2019; Arias de la Mora, 2019).

En 2020, se publica la amplia antología sobre el desarrollo de la ciencia política en la región organizada por Enrique Gutiérrez Márquez y René Torres-Ruiz, dando lugar al libro *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina*; dentro de la obra Gloria del Castillo Alemán realizará el capítulo *Políticas públicas y desarrollo social: un llamado a la convergencia de conocimientos en abono a la solución de problemas públicos complejos*, en donde la problemática del desarrollo del campo se articula con la necesidad de proveer conocimiento para el desarrollo social (Del Castillo Alemán, 2022; Gutiérrez Márquez y Torres-Ruiz, 2020).

Es interesante notar cómo el impacto de la pandemia del COVID-19, a pesar del confinamiento domiciliario y el pasaje repentino a la modalidad virtual de prácticamente toda la enseñanza y producción universitaria, generará un campo propicio para reflexionar sobre la historia desarrollo y de la enseñanza del campo de la administración y las políticas públicas en la región. En 2021, se publica en la revista *Iconos* (V XV Núm. 1) el artículo *La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política*, escrito por los politólogos uruguayos Nicolás Bentancur, Germán Bidegain y Rodrigo Martínez pertenecientes a la Universidad de la República. Este trabajo realiza un estudio empírico detallado del campo en la región, tomando como referencias las instituciones que imparten docencia, las principales obras utilizadas y los referentes académicos del área. Posiblemente sea uno de los estudios más

exhaustivos hasta la fecha, constituyendo un punto de referencia para darle continuidad y profundidad a los estudios disciplinares en este campo específico del conocimiento. En ese mismo año, se publica el trabajo *Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción* de Nelson Cardozo, Rodolfo Canto Sández y André Roth-Deubel; siendo una introducción al *dossier* de la revista *Pilquen*.

Durante el año 2022, Norma Muñoz del Campo va a publicar el artículo *The problem-based learning as a pedagogical framework for teaching master of public policy and master of public administration programs in Latin America* en la revista *Teaching Public Administration*. Hacia finales del año la revista brasilera *Campos Neutrais* publica un *dossier* especial destinado a las políticas públicas comparadas en la región. En esta oportunidad, Nelson Cardozo publica el artículo *As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região*, realizando un trabajo bibliométrico de las publicaciones periódicas de esta sub-área específica acompañado de una reflexión metateórica con un adecuado sustento bibliográfico de carácter interdisciplinario, lo que demuestra un enfoque analítico que va más allá del “sentido común académico” y de la simple descripción en base a criterios cuantitativos (Del Campo, 2022; Cardozo, 2022).

Este conjunto de trabajos recientes demuestra claramente la preocupación dentro del campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas, tanto de reconstruir su propia historia como de realizar cierto balance sobre sus actores, instituciones y productos.

En lo que respecta a la producción de libros América Latina, forma parte del conjunto de obras de la *Bristol University Press* que ha venido editando la serie de trabajos de la *International Library of Policy Analysis* bajo la coordinación general de los académicos Iris Geva-May y Michel Howlett. Esta colección pretende dar cuenta del desarrollo del campo

de la administración y de las políticas públicas de los diferentes países del mundo. Es un proyecto que se viene desarrollando hace diez años y ha contado con cientos de participantes, en su mayoría algunos de los referentes del

área. Se trata de libros de gran envergadura y que contienen una serie de pautas comunes que permiten la comparación. En el siguiente cuadro, podemos apreciar los ya publicados correspondientes a la región.

### **Libros publicados de la serie *Policy Analysis* de América Latina**

<b>Año</b>	<b>País</b>	<b>Título</b>	<b>Editores del libro</b>
2013	Brasil	Policy Analysis in Brazil	Jeni Vaitsman, José Ribeiro y Lenaura Lobato
2018	México	Policy Analysis in México	José Luis Méndez y Mauricio Dussange-Laguna
2020	Colombia	Policy Analysis in Colombia	Pablo Sanabria-Pulido y Nadia Rubaii
2023	Argentina	Policy Analysis in Argentina	Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf

**Fuente:** Elaboración propia.

La importancia internacional de la serie y su impacto al ser una producción en inglés da cuenta de los desarrollos de un campo en gran expansión y del trabajo en red que presenta hoy la actividad científica. No por ello debemos dejar del lado un análisis crítico y reflexivo de las propias relaciones de poder existentes también dentro de una comunidad científica. Algunos de los ejes temáticos, el sistema de citas y bibliografía, como también las pertenencias institucionales de las y los autores y ante todo las “ausencias”, nos permiten la reconstrucción de una cartografía que nos habla igualmente a partir de sus silencios que son necesarios interpretar a la luz elementos metateóricos en un determinado contexto histórico, tanto político como institucional, presente también en la comunidad científica (Ravecca, 2019). La producción de revistas especializadas en la región ha venido creciendo de manera sostenida y obteniendo buenas evaluaciones en gran parte de los sistemas de indexación, lo que demuestra una gran preocupación por parte de las universidades e institutos como por las instituciones estatales que hemos mencionado. Hasta la fecha, podemos encontrar un total de 57 publicaciones periódicas en formato revista científico-académica. En el Anexo, se podrán apreciar el listado completo.

### **Algunas conclusiones**

El campo de los estudios sobre el Estado, la administración y las políticas públicas en América Latina ha evidenciado un crecimiento sostenido a lo largo de más de sesenta años. No ha sido uniforme debido al tamaño y recursos de los países, por un lado, y debido a las discontinuidades político-institucionales en gran parte de ellos, por el otro. Los golpes de Estado y la instauración de dictaduras militares han producido grandes rupturas y la disminución de la libertad de expresión, condición necesaria para el desarrollo de la ciencia, ante todo de las que reflexionan sobre las estructuras de poder y sobre la distribución de recursos. Desde principios de la década de los ochenta del siglo pasado, el sostenimiento de los aspectos básicos de la democracia electoral ha sido un factor positivo para este crecimiento.

La región ha sido refractaria de la producción teórico-académica de los países centrales, principales productores de las tradiciones y enfoques que han dominado las disciplinas sociales. En el caso específico de la administración y las políticas públicas, el enfoque procesal ha sido el más empleado y adaptado. Los diferentes cambios en la matriz entre Estado “y” sociedad ha generado condiciones para el empleo y

el desarrollo de nuevos enfoques, en algunos casos críticos de los modelos racionales. Las nuevas concepciones han incorporado en forma más central el juego de los diferentes actores socio-políticos que intervienen y participan en el propio proceso de toma de decisiones con miradas, objetivos e intereses diversos, también con respecto a las propias burocracias estatales.

En materia de teoría del Estado, la región ha sido un terreno muy fértil, principalmente entre la década de los sesenta y la siguiente. Esto ha permitido el desarrollo de enfoques propios muy creativos y en continuo diálogo crítico con las tradiciones gestadas en los centros académicos más destacados.

Los límites de nuestro trabajo en tiempo y tamaño también nos han obligado a focalizarnos en la producción académica, principalmente centrada en los estudios específicos que han intentado dar cuenta de los estudios sobre administración y políticas públicas. En los últimos años, se ha registrado una producción creciente en este sentido donde además del trabajo empírico encontramos reflexiones metateóricas relevantes, en muchos casos, con una profundidad más grande que los realizados en el ámbito anglosajón. Esto evidencia una mayor densidad de la producción en red por parte de los investigadores que se expresa en los últimos *dossiers* publicados. El *Manifiesto de Popayán* (2017) ha expresado los lineamientos que han seguido diferentes trabajos desde los estudios disciplinares en la región, incluidos varios de los comentados en este artículo. Hemos utilizado ante todo una concepción de campo de conocimiento deudora de autores como Pierre Bourdieu porque nos permite una visión más amplia que se adapta tanto a la propia historia institucional como al intento de indagar sobre las propias relaciones de poder existentes en una comunidad científica que, a su vez, se articula y es condicionada por los propios procesos de toma de decisiones que intenta estudiar, debemos tomar conciencia de ellos. Las teorías poseen “poderes” como

lo han venido sosteniendo Robert Alford y Roger Friedland desde 1991.

Por otro lado, la concepción de campo es más flexible y se adapta mejor a una idea interdisciplinaria sobre la administración y las políticas públicas, otro aspecto sustantivo de la mencionada complejidad. La pandemia del COVID-19 por la que ha atravesado la humanidad ha acelerado procesos y generado situaciones no previstas. Este campo del conocimiento ha sido principalmente sensible, dado que la toma de decisiones ha sido central por parte de los Estados y los organismos internacionales. Esto ha generado una sinergia positiva en los procesos de análisis de política innovando y reflexionando críticamente. El impacto de las nuevas tecnologías es central en la estructuración de las relaciones sociales modificando aspectos estructurales y subjetivos. Esperamos que este pequeño trabajo de investigación sirva como un engranaje más en esta red de estudios que se ha venido consolidando en la región.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (Comp.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.F.: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*. (25): 11-25.
- Alford, R. y Friedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Manantial: Buenos Aires.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en ciencia política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Barukel, A. (2014). *¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas?* En C. Díaz, N. Galano, y G. Curti (Eds.). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 197-223). Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Iconos*. 25 (71): 13-36.

- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Cuadrata.
- Bulcournf, P. (2021a). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*. (39): 12-52.
- Bulcournf, P. (2021b). *Algunas reflexiones sobre la investigación científica y sus desafíos*. Documentos de Investigación. 1. San Isidro: Universidad de San Isidro.
- Bulcournf, P. y Vázquez, J. C. (2004). La ciencia política como profesión. *PostData*. 10: 255-304.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2017). *La Ciencia Política en América Latina: un análisis comparado de su desarrollo*. En F. Freidenberg (Ed.). *La Ciencia Política sobre América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 140-185). Santo Domingo: FUNGLODE.
- Bulcournf, P., Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. (2014). El desarrollo de la ciencia política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada. *Anuario Latinoamericano – Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (1) 1: 155-184.
- Bulcournf, P., Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. (2015). Historia y desarrollo de la ciencia política en América Latina: reflexiones sobre la constitución del campo de estudios. *Revista de Ciencia Política*. (35) 1: 179-199.
- Cairney, P. (2021). *The Politics of Policy analysis*. Cham: Palgrave-Macmillan.
- Cardozo, N. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (5): 127-157.
- Cardozo, N. (2022). As políticas públicas comparadas na América Latina: uma análise do campo a partir de revistas científicas da região. *Campos Neutrais. Revista Latino-Americana de Relacoes Internacionais*. 4 (5): 60-88.
- Cardozo, N. y Bulcournf, P. (2016). El desarrollo institucional de la administración y políticas públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*. (49): 216-238.
- Cardozo, N. y Bulcournf, P. (2020). La enseñanza de la Administración Pública en la Argentina. Una mirada a los ciclos de licenciatura. *Pilquen*. 23 (5): 3-25.
- Cardozo, N. D., Canto Sáenz, R., y Roth-Deubel, A. N. (2021). Las teorías de las políticas públicas en y desde América Latina: una introducción. *Pilquen*. 24 (5): 3-18.
- Cruz, C., y Petrizzo, M. (2008). *El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina*. Sitio web personal del autor. Disponible en: <http://petrizzo.googlepages.com/PoliticPublicas.pdf>
- Dahl, R. (1985). *Análisis Político Actual*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Del Castillo Alemán, G. (2020). *Políticas públicas y desarrollo social: un llamado a la convergencia de conocimientos en abono a la solución de problemas públicos complejos*. En E. Gutiérrez Márquez y R. Torres-Ruiz (Eds.). (2014). *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina* (pp. 269-318). México D. F.: Universidad Iberoamericana.
- Díaz, C.; Galano, N. y Curti, G. (Eds.). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*. Barcelona: Anthropos.
- García Delgado, D. (2001). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO-Norma.
- García Delgado, D. (2020). *Estado, sociedad y pandemia. Ya nada será igual*. Buenos Aires: FLACSO.
- Giddens, A. (1977). *El capitalismo y la moderna teoría social*. Barcelona: Labor.
- Guardamagna, M. (2008). La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis. Ponencia pre-



- sentada en el VIII Congreso Nacional de Democracia, Rosario.
- Guardamagna, M. (2009). Elitismo e igualdad política en los orígenes de la Ciencia Política en Cuyo. Ponencia presentada en el IX Congreso de Ciencia Política, Santa Fe.
- Gutiérrez Márquez, E. y Torres-Ruiz, R. (Eds.). (año). *Reflexiones en torno a la Ciencia Política y la Política en América Latina*. México D.F.: Universidad Iberoamericana.
- Isuani, E. (1991). *Bismarck o Keynes ¿quién es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación*. En R. Isuani, E. Lo Vuolo y E. Tenti (Comp.). *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma* (pp. 8-42). Buenos Aires: CIEPP/Miño Dávila.
- Lasswell, H. (1992). *La orientación hacia las políticas*. En Aguillar Villanueva, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 79-103). México D.F.: Porrúa.
- Munoz-del-Campo, N. (2022). The problem-based learning as a pedagogical framework for teaching master of public policy and master of public administration programs in Latin America. *Teaching Public Administration*. 4 (3): 15-30.
- O'Donnell, G. (1972). *Modernización y autoritarismo*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1985). *Apuntes para una teoría del Estado*. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 40-67). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires: Belgrano.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intensión comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olaya, C. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar. The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. 1 (1): 42-65.
- Oszlak, O. (1985). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. En O. Oszlak (comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 110-140). Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Belgrano.
- Oszlak, O. (2014). *La gestión pública post-NGP en América Latina: Balance y desafíos pendientes*. En C. H. Pliscoff Varas (Ed.). *Enseñanza y aprendizaje de administración y políticas públicas en las Américas* (pp. 33-47). Santiago de Chile: RIL Editores.
- Oszlak, O. (2017). Gobernar: una oportunidad para renovar la investigación en Administración Pública Comparada. *Gobernar. The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. 1 (1): 7-16.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp.130-165). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Ramió Matas, C. (2019). *Inteligencia artificial y Administración pública. Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Madrid: Libros de la Catarata.
- Roth-Deubel, A. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública Del GLAP*. 2 (2): 66-82.
- Ravecca, P. (2019). *The Politics of Political Science: Re-Writing Latin American Experiences*. Abingdon, Oxon / New York: Routledge.
- Van Dijk, T. (2006). *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Sevilla: Gedisa.

## Documentos

- Manifiesto de Popayán* (2017). *Anuario Latinoamericano – Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (1) 1: 231-235.

**Anexo**  
**Revistas de Administración y Políticas Públicas de América Latina**

<b>N</b>	<b>Revista</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
1	Revista do Serviço Público	ENAP	Brasil
2	Revista de Administración Pública	UNAM	México
3	Revista de Administração Pública	Fundação Getúlio Vargas	Brasil
4	Cuadernos del CENDES	Universidad Central de Venezuela	Venezuela
5	Revista de Administración Pública	Universidad de Puerto Rico	Puerto Rico
6	Revista Gestión y Políticas Públicas	CIDE	México
7	Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental	Asociación Argentina de Administradores Gubernamentales	Argentina
8	Política y Gobierno	CIDE	México
9	Revista Reforma y Democracia	CLAD	Venezuela
10	Revista de Políticas Públicas	Universidade Federal de Maranhão	Brasil
11	Revista de Políticas Públicas	Universidade Federal de Maranhão	Brasil
12	Cadernos Gestão Pública e Cidadania	Fundação Getulio Vargas	Brasil
13	Revista Venezolana de Gerencia	Universidad de Zulia	Venezuela
14	Espacios Públicos	Universidad Autónoma del Estado de México	México
15	Gestão e Planejamento	UNIFACS	Brasil
16	Revista Buen Gobierno	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos	México
17	Revista Ópera	Universidad del Externado de Colombia	Colombia
18	Revista enfoques	Universidad Central de Chile	Chile
19	Revista Brasileira de Gestao e Desenvolvimento Regional	Universidade de Taubate	Brasil
20	Gestão e desenvolvimento	Universidade Feevale	Brasil
21	Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal	Universidad Nacional del Litoral	Argentina
22	Cimexus: revista nicolaita de políticas públicas	Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo	México
23	Temas de Administração Pública	UNSP	Brasil



<b>N</b>	<b>Revista</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
24	Perspectivas em Políticas Públicas	Faculdade de Políticas Públicas e Gestão de Negócios “Tancredo Neves”	Brasil
25	Administração Pública e Gestão Social	Universidade Federal de Viçosa	Brasil
26	Administración & Desarrollo	ESAP	Colombia
27	Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública	UNAM	México
28	Gestão Pública: Práticas e Desafios	Universidade Federal de Pernambuco	Brasil'
29	Revista Brasileira de Políticas Públicas	Centro Universitário de Brasília	Brasil
30	Revista Iberoamericana de Estudios Municipales	Universidad Autónoma de Chile	Chile
31	Revista Políticas Públicas	USACH	Chile
32	Latin American Policy	Tecnológico de Monterrey	México
33	Perspectivas de Políticas Públicas	Universidad Nacional de Lanús	Argentina
34	Revista de Gestão e Políticas Públicas	USP	Brasil
35	Revista Estado, Gobierno, Gestión Pública	Universidad de Chile	Chile
36	Revista de Gestión Pública	Universidad de Valparaíso	Chile
37	Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública	Universidad de Guanajuato	México
38	Revista Estado y Políticas Públicas	FLACSO	Argentina
39	Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos	Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)	Ecuador
40	Mundos Plurales: Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública	FLACSO	Ecuador
41	Revista de Gobierno y Gestión Pública	Universidad de San Martín de Porres	Perú
42	Estudios Sociales sobre el Estado	Universidad Nacional de Rosario	Argentina
43	Revista Estudios de Políticas Públicas	Universidad de Chile	Chile
44	Journal of Public Governance and Policy: Latin American Review	Universidad de Guadalajara	México
45	Revista Administración Pública y Sociedad (APyS)	Universidad Nacional de Córdoba	Argentina

<b>N</b>	<b>Revista</b>	<b>Institución</b>	<b>País</b>
46	Revista Estado Abierto	INAP	Argentina
47	Espaço Público	Universidade Federal de Pernambuco (UFPE)	Brasil
48	Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais	Universidade Federal de Paraíba	Brasil
49	Revista de Ciências do Estado	Universidade Federal de Minas Gerais	Brasil
50	Revista Práticas em Administração Pública	Universidad Federal de Santa María	Brasil
51	Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance	EAFIT/Binghamton University	Colombia
52	Revista cubana de administración pública y empresarial	Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno	Cuba
53	Saber Servir, Revista de la Escuela Nacional de Administración Pública del Perú	ENAP	Perú
54	Caderno da Escola Superior de Gestão Pública, Política, Jurídica e Segurança	UNINTER	Brasil
55	Revista Chilena de Administración del Estado	Centro de Estudios de la Administración del Estado	Chile
56	Gobierno y Administración Pública	Universidad de Concepción	Chile
57	Gestionar: revista de empresa y gobierno	Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú	Perú

**Fuente:** Elaboración propia de Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf (enero 2023). En algunos casos, se han puesto las siglas de las instituciones más conocidas y, en otros, el nombre completo.

# El campo de estudio del Estado y las Políticas Públicas en Uruguay: *Desarrollos académicos y conocimiento aplicado*

*The field of State and Public Policy studies in Uruguay: Academic developments and applied knowledge*

Por Nicolás Bentancur\*, Alejandro Milanesi\*\* y Rodrigo Martínez\*\*\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 15 de marzo de 2023.

## RESUMEN

El campo de estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas en Uruguay exhibe un desarrollo considerable en las últimas tres décadas. Insertado en un sistema político partidocéntrico que lo condiciona, ha ampliado el foco de los análisis politológicos con nuevos temas y enfoques. Con el Instituto/Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República como principal reducto académico, se ha constituido un plantel docente amplio, calificado y altamente profesionalizado que ha generado una producción bibliográfica considerable y tiene a su cargo el dictado de varios programas y cursos universitarios. En cambio,

la traslación a la gestión pública de esas acumulaciones académicas es todavía insuficiente, como consecuencia de las resistencias políticas a la incorporación de saber experto independiente al proceso de toma de decisiones.

**Palabras clave:** *Políticas Públicas, Estado, Administración Pública, Enseñanza de las Políticas Públicas, Investigación en Políticas Públicas, Uruguay.*

## ABSTRACT

The field of State and Public Policy studies in Uruguay has undergone considerable development in the last three decades. Situated in a party-centered political system that conditions it, it has broadened the focus of political

---

\* Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Abogado por la Universidad de la República de Uruguay. Correo electrónico: nicobent63@gmail.com

\*\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay. Master en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Correo electrónico: alejandro.milanesi@cienciassociales.edu.uy

\*\*\* Licenciado y candidato a Magíster en Ciencia Política en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. Correo electrónico: rodrigo.martinez@cienciassociales.edu.uy

science analysis with new topics and approaches. With the Institute/Department of Political Science of the University of the Republic as the main academic center, a large, qualified and highly professionalized teaching staff has been formed, which has generated a considerable bibliographical production and is responsible for the teaching of several university programs and courses. On the other hand, the transfer to public management of these academic accumulations is still insufficient, as a consequence of political resistance to the incorporation of independent expert knowledge into the decision-making process.

**Keywords:** *Public Policies, State, Public Administration, Public Policy Teaching, Public Policy Research, Uruguay.*

## Introducción

La determinación de la datación y las causas del surgimiento de una disciplina científica suele resultar una actividad algo arbitraria, sin embargo, existe consenso en asociar el surgimiento del campo de las políticas públicas con las demandas de conocimiento social aplicado generadas en los Estados Unidos a partir de la Segunda Guerra Mundial. Esos requerimientos impulsaron en ese país estudios de diversas especialidades, con el propósito de orientar la toma de decisiones públicas. El trayecto vital de Harold Lasswell, considerado el padre de la disciplina de las *policy sciences*, contribuye a explicar el proceso. Lasswell se doctoró en Sociología en la Universidad de Chicago en 1926, con una tesis sobre el uso de la propaganda en la Primera Guerra Mundial. Posteriormente, estudió en varias ciudades europeas, tomando contacto con los fermentales desarrollos de la época en el campo de la psicología. Al regresar a su país, se desempeñó como profesor de Ciencia Política en varias universidades (principalmente Chicago y Yale). Durante la Segunda Guerra fue director de investigaciones sobre comunicación en tiempo de guerra (Biblioteca del Congreso) y trabajó en el Institute for Pro-

paganda Analysis, organización compuesta por científicos sociales y líderes de opinión, que procuraba informar al público y contrarrestar las amenazas para las democracias provenientes de la propaganda de ideologías adversarias.

No es de extrañar, por lo tanto, que de esta conjunción de los estudios académicos y de la experiencia profesional de Lasswell, surgiera su propuesta de una ciencia de las políticas de carácter multi e interdisciplinario. Los elementos característicos del nuevo enfoque serían la atención al contexto social en el que se inserta una actividad específica; la orientación hacia los problemas, a través de una serie de actividades intelectuales; y una síntesis distintiva de la técnica, guiada por principios de contenido y procedimiento (Lasswell, 1970). Las “ciencias de las políticas” integrarían así la investigación del proceso de las políticas, que proporcionaba la contextualización de un problema; y el análisis de las políticas, que suministraba la asesoría orientada a su solución (Cairney y Weible, 2018). La pieza académica que generalmente se asocia con el inicio de la disciplina es *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, editado por Lasswell y Lerner, y publicado por Stanford University Press en 1951. A partir de ese momento, y con el impulso del prestigio académico ganado por Lasswell —que incluso lo llevó a ser elegido como presidente de la American Political Science Association en el año 1955—, el nuevo campo científico experimentó un crecimiento vigoroso. Dan testimonio de esa expansión el surgimiento de revistas especializadas como *Policy Sciences* (1970) y *Policy Studies Journal* (1972), la elaboración de manuales y la constitución de organizaciones científicas, carreras y conferencias académicas que definieron una comunidad de expertos, que compartía un conjunto de perspectivas teóricas para entender y mejorar el proceso de las políticas (Bandelow *et al.*, 2022).

Sin embargo, en este itinerario la nueva ciencia interdisciplinaria fue contestada por otras disciplinas ya establecidas, que también

disputaban el análisis de las políticas públicas (Roth Deubel, 2018). La Economía lo hizo priorizando cuestiones como la racionalidad y la eficiencia del gasto público, e incorporando enfoques más cuantitativos que teóricos. Por su parte, la Sociología y especialmente la Ciencia Política reivindicaron sus acumulaciones en el estudio de las variables políticas y de los factores organizativos y de gestión involucrados en los resultados de las políticas (Aguilar Villanueva, 2012). A diferencia de otras disciplinas sociales, la Ciencia Política estaría en condiciones de aportar un enfoque privilegiado sobre la viabilidad de las decisiones, dada su preocupación por el diseño y los efectos del proceso de construcción de las políticas en sus distintas etapas. Su misión sería educar a los participantes de ese proceso sobre los límites políticos de sus propuestas y las constricciones a las que están sometidas, previniendo así de un abordaje exclusivamente técnico e ignorante de la incidencia de los factores políticos (Weber, 1986). Los trabajos señeros de Charles Lindblom, fundamentando una interpretación de las decisiones de políticas públicas basada en el juego político y no en expedientes técnico-rationales, van todavía más allá y pueden leerse como un manifiesto sobre la soberanía politológica en el análisis de las políticas (Lindblom, 1959, 1979, 1984). Ya en los años noventa del siglo pasado, algunos sentenciaban el fracaso de la propuesta de Lasswell (Schön y Rein, 1994). Diecisiete años después de su fallecimiento, un análisis de las citas a sus textos en los *journals* más prestigiosos de la Ciencia Política estadounidense, concluyó que Lasswell todavía es referenciado por su condición de mecenas del discurso interdisciplinario de vanguardia, pero que aparentemente muchos de los que citan sus adagios o máximas más populares desconocen las obras de las que emanan (Euslau y Zlomke, 1999).

En la actualidad, el campo académico se halla fragmentado, incluyendo tanto a practicantes con formación principal en Economía y Matemática, como a especialistas con for-

mación en Ciencia Política, Administración y disciplinas afines que aplican el análisis contextual y asumen el esquema pluralista de las políticas (Bentancur y Mancebo, 2013). Podría sostenerse, entonces, que en los reductos universitarios el proyecto interdisciplinario de las políticas públicas dejó paso a otro de naturaleza disciplinaria, o en todo caso, multidisciplinaria. Pero el conocimiento sobre políticas públicas puede ser desarrollado en diversos ámbitos. Además de las universidades, también en centros de investigaciones (*think tanks*), organizaciones de la sociedad civil, o áreas del propio sector público. Aunque suelen primar conocimientos de las Ciencias Sociales y la Economía, frecuentemente existen también intersecciones con otras disciplinas en distintos campos de la ciencia y el conocimiento. Las diferencias fundamentales con el saber típicamente académico tienen que ver con el enfoque hacia el problema o asunto y el interés, más o menos explícito, de influir sobre el proceso decisorio de las políticas. En esta dimensión, la vocación interdisciplinaria de origen conserva una vigencia mayor.

Como forma de diferenciar estos enfoques —aunque sin eliminar completamente la ambigüedad terminológica— surge el concepto de *análisis de políticas públicas*, para referir a la búsqueda de un conocimiento más empírico capaz de ser aplicado a la formulación de políticas y los temas que el gobierno desea tratar (Weible *et al.*, 2012; Olaya, 2016). Su rol es el de echar luz sobre las consecuencias de una determinada política, o el de comparar opciones que permitan tomar decisiones más informadas. Así, surge un nuevo sujeto, diferenciable del académico o del estudioso de las Ciencias Sociales: el “analista de políticas públicas”. Sus resultados no son textos y artículos para su discusión y difusión en la comunidad académica, sino informes y reportes para sus “clientes”: las autoridades políticas. Los analistas crean pero, sobre todo, seleccionan datos y evidencia para informar la política pública (Weiss, 1999). Y a semejan-

za de los abogados, también procuran crear y persuadir mediante argumentos que permitan defender visiones y decisiones sobre la elección de una política pública (Majone, 1997). Por lo tanto, se trata de un tipo de conocimiento directamente orientado a influir sobre el curso de las políticas. Como tal, no es un proceso formal ni lineal sino frecuentemente de *advocacy*, y competitivo con otras visiones y otras evidencias en disputa (Williams y Lewis, 2020).

Más allá de la distinción de los reductos universitarios y profesionales, las demandas de saber especializado impactan también en las universidades que buscan adaptarse creando iniciativas para fomentar el desarrollo de conocimiento aplicado a las políticas públicas, muchas veces asociado al intento por capturar nuevas fuentes de financiamiento. A nivel individual, los propios investigadores tratan de orientar su actividad hacia una mayor difusión y vínculo con el proceso decisorio. Normalmente, involucrándose en roles de consultoría o desarrollando nuevos “productos”, como documentos de trabajo, reportes, talleres para funcionarios o *blogs*, con el fin de aumentar su capacidad de influencia sobre la formulación de las políticas (Williams y Lewis, 2020).

Sin perjuicio de esta relativización, en la actualidad, se delimitan dos espacios diferenciados: el de los estudios académicos de las políticas públicas (los estudios “de” las políticas, en la terminología de Lasswell), y el de las investigaciones aplicadas al proceso de su construcción (“en” las políticas). Este itinerario científico tuvo su correlato en América Latina a partir de la década de los noventa, cuando se asistió a la creación de carreras, grupos y redes de investigación y revistas especializadas. Estas gestaciones recogían los modelos analíticos de las políticas públicas producidos en el norte global, en una etapa histórica de la región propicia para esos ensayos, por hallarse signada por la re-democratización, la reforma del Estado y la globalización (Roth Deubel, 2018). Al mismo tiempo que en este proceso se reproducían

los constructos originados en las universidades norteamericanas, también se avanzaba en la especialización y diferenciación de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas en el seno de la Ciencia Política institucionalizada de nuestros países (Bulcournf, 2021).

Tras esta introducción, en este artículo de investigación se analizarán, por su orden, las características principales de cada uno de esos espacios en un caso nacional: el de Uruguay, y haciendo foco en la perspectiva politológica. En primer término, se atenderá al desarrollo de la enseñanza y de la investigación académica de las políticas públicas en el centro nacional más importante en la materia: el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República (UdelaR). Posteriormente, se dará cuenta de la conexión entre conocimiento especializado y estructuras decisorias a nivel nacional. El artículo finaliza con algunas conclusiones sobre las notas principales de estas experiencias.

## **I. El estudio de las políticas públicas en Uruguay: el caso del Instituto / Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República**

### **Evolución histórica y composición del plantel docente**

La sede hegemónica en la enseñanza y producción de estudios académicos nacionales sobre el Estado y las Políticas Públicas con encuadre politológico es el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (en adelante: DCP), que es parte de la estatal Universidad de la República (en adelante: UdelaR).<sup>1</sup> El actual Departamento surgió

---

1 La Universidad Católica del Uruguay también cuenta con programas de enseñanza e investigación en Ciencia Política. Entre ellos, una Licenciatura en Ciencia Política con una matrícula muy pequeña (al año 2020,

como Instituto de Ciencia Política en la Facultad de Derecho, y experimentó un desarrollo significativo a partir de la reinstauración de la autonomía universitaria que coincidió con la redemocratización del país en 1985. Aplicando la conocida categorización de Brunner y Sunkel (1993), en ese momento el contexto de la disciplina en Uruguay estaba pautado por la restauración democrática. La “metaagenda” (tema articulador con el interés público) apuntaba a contribuir al desarrollo ciudadano, económico y social. El imperativo del campo disciplinario consistía en su institucionalización y legitimación, en tanto el enfoque predominante era de naturaleza institucionalista. Finalmente, la producción investigativa se orientaba a privilegiar explicaciones “científicas” sobre concepciones ideológicas, y a convalidar la matriz partidocéntrica tradicional recién recuperada (Bentancur, 2003).

Al crearse en 1990 la Facultad de Ciencias Sociales, el Instituto de Ciencia Política se integra a ella y se convierte formalmente en “Departamento”, si bien la denominación tradicional de “Instituto” todavía pervive en paralelo. Más allá de su matriz pluralista, la centralidad en sus carreras y productos correspondía al eje fundante del sistema de partidos y de los actores partidarios considerados en perspectiva

histórica, en tanto las “*policies*” eran mayoritariamente consideradas como un mero subproducto de las “*politics*”. El panorama cambió progresivamente desde finales de los años noventa, a raíz del creciente interés de varios académicos del Departamento por las legalidades propias de las políticas públicas. Esta orientación recibió el influjo de la bibliografía de origen estadounidense que de manera incipiente comenzaba a traducirse al español y a circular en América Latina, con las compilaciones de Aguilar Villanueva (1992) como piezas más destacadas. Las políticas públicas ganaban con estos enfoques una especificidad propia, ligada a la acción de los partidos políticos, a los intereses de los actores y a las reglas constitucionales y electorales, pero también a los procesos históricos nacionales, a las variables ideacionales y culturales, a las determinantes externas y a un entramado de condicionantes institucionales mucho más amplio.

Un mojón importante es la aprobación en el año 2009 de un nuevo plan de estudios de la Licenciatura de Ciencia Política, que innovó al disponer de un módulo curricular integrado por varios cursos obligatorios específicamente dedicados al Estado y las Políticas Públicas, que se sumaron a espacios similares incorporados a la Maestría en Ciencia Política de la institución. Confirmando la maduración del campo, en los años subsiguientes se crean dos áreas de investigación sobre el tema (“Estado y Políticas Públicas” y “Economía Política y Bienestar”), y se inicia en 2017 el dictado de una Maestría en Políticas Públicas gestionada por el Departamento, pero de conformación multidisciplinaria.

A la fecha, el DCP cuenta con 27 docentes especializados en la enseñanza y la investigación sobre el Estado y las Políticas Públicas. Como surge de la tabla 1, las dos terceras partes de ellos han culminado su formación superior y se desempeñan en el régimen de dedicación exclusiva de la UdelAR (denominado en Uruguay como “dedicación total”). La mayoría de esos docentes obtuvieron su título

---

18 estudiantes), escasa diferenciación con la formación sociológica, y sólo un curso obligatorio dedicado a las políticas públicas. La misma institución imparte una Maestría en Políticas Públicas. Dentro de su Departamento de Ciencia Sociales cuenta con un plantel calificado, pero reducido de politólogos en régimen de tiempo completo (seis docentes-investigadores). Por otro lado, también se producen estudios sobre Estado y políticas públicas en diversas instituciones nacionales, pero que no pertenecen al campo de la Ciencia Política, por lo que tampoco se integran al análisis de este artículo de investigación.

superior en universidades de Uruguay o de la región, una quinta parte en instituciones europeas y sólo dos en universidades de los Estados Unidos o Canadá, según surge de un cotejo de

sus Currículums Vitae del Sistema Nacional de Investigadores (en adelante: CVUy), efectuado en el mes de noviembre de 2022.

**Tabla 1**  
**Caracterización de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP**

	Frecuencias	Porcentajes
Género		
Varones	16	59%
Mujeres	11	41%
Nivel de formación concluida		
Doctorado	18	67%
Maestría	7	26%
Licenciatura	2	7%
Lugar de obtención del título superior		
Am. Latina – estatal o regional	13	48%
Am. Latina – privada	6	22%
Europa	6	22%
Estados Unidos y Canadá	2	8%
Grado <sup>2</sup>		
2	9	33%
3	8	30%
4	3	11%
5	7	26%
Dedicación total		
No	10	37%
Sí	17	63%
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy.

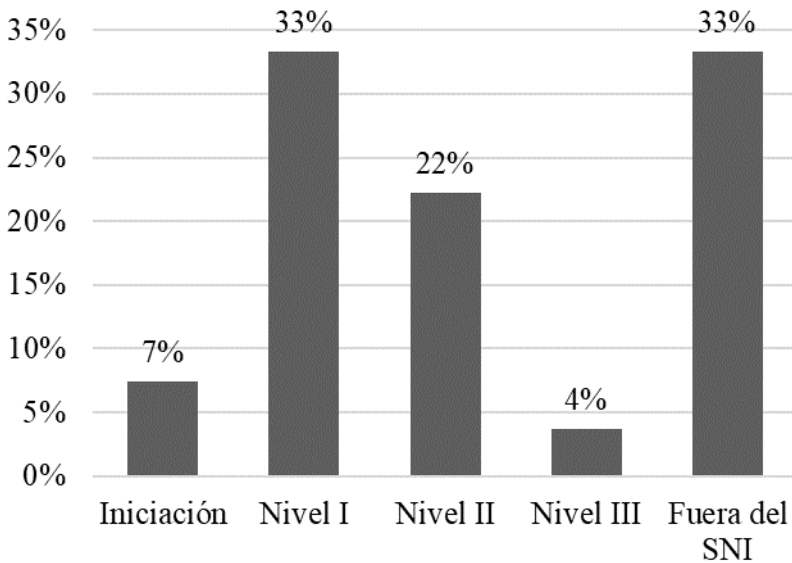
2 En la estructura de cargos de la UdelaR el grado 5 (Profesor Titular) es el superior de la escala. En la tabla no figuran docentes grado 1 por tratarse de cargos de ingreso, con contrataciones a término.



Otro insumo para la categorización del plantel docente especializado en la temática deriva de su pertenencia al Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Se trata de un dispositivo estatal de incentivo a la investigación que, tras una evaluación periódica de la producción individual, otorga un incentivo económico que opera además como un reconocimiento a la labor del investigador. Se organiza en

niveles, partiendo del nivel de Iniciación (por lo general correspondiente a estudiantes de doctorado), y hasta el nivel III (ocupado por los investigadores con mayor trayectoria y producción). Como se evidencia en el Gráfico 1, las dos terceras partes de los docentes de las áreas de Estado y Políticas Públicas integra el sistema en alguno de sus niveles.

**Gráfico 1**  
**Pertenencia al SNI de los integrantes de las Áreas de Políticas Públicas del DCP**



**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy.

Las temáticas de especialización de estos investigadores son muy variadas. Del cotejo de sus CVUy surgen 86 menciones, que agrupamos para su mejor intelección. En la Tabla 2 se asientan los tópicos mencionados por al menos tres docentes.

**Tabla 2**  
**Temáticas de especialización mencionadas por los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP**

Temas de Especialización	Menciones
Políticas Públicas	11
Estado / Reforma del Estado / Adm. Pública / Gestión Pública / Gob. Electrónico / Gobernanza	9
Políticas educativas, de infancia y juventud	7
Metodología / transdisciplina / interdisciplina	6
Economía política	5
Política comparada / estudios comparados	5
Políticas sociales / redistributivas	5
Democracia / ciudadanía	4
Política exterior / Latinoamericana / RRII / seguridad internacional	4
Instituciones / gobierno / actores / partidos	4
Estudios sobre la Ciencia Política	3
Análisis / monitoreo / evaluación / innovación	3

**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy.

Como podría suponerse, las adscripciones a los reductos más generales de las Políticas Públicas, por un lado, y del Estado, por otro, son las que recogen la mayoría relativa de las menciones que resultan, además, cuantitativamente muy similares. El resto de las referencias corresponden a un amplio abanico de políticas sectoriales, enfoques y objetos de estudio, poniendo de manifiesto el pluralismo y la amplitud que caracteriza a los estudios nacionales en estas áreas.<sup>3</sup>

---

3 Aunque no ha sido objeto de análisis en este artículo de investigación, corresponde además señalar que la gran mayoría de los investigadores forman parte de organizaciones y redes internacionales vinculadas a sus temas de estudio. A título de ejemplo, los dos Grupos de Investigación de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política dedicados específicamente al estudio de las políticas públicas cuentan,

### **La producción bibliográfica de los investigadores de las Áreas de Políticas Públicas del DCP**

En virtud de la innegable relevancia de la producción bibliográfica para las carreras y reconocimiento de los investigadores, la utilizaremos como indicador de algunos de los rasgos principales del quehacer académico de los investigadores del DCP, y de las estrategias de divulgación que adoptan. Haremos foco en la cuantía de esa producción, en los lugares y formatos de publicación, en el idioma en el que se elaboraron, y en la categoría de revistas en las que se publicaron los artículos científicos en los últimos seis años. En la Tabla 3 se presentan las 307 publicaciones producidas en ese período; en promedio, cada integrante de estas áreas

---

a la fecha de redacción de este texto, con co-coordinadores que integran el DCP.

produce 1.89 publicaciones por año. Apreciadas según el país de publicación, y en términos gruesos, se dividen prácticamente en tercios entre las publicadas en Uruguay (correspon-

diendo mayoritariamente a libros o capítulos de libros), en otros países de América Latina, y en países del norte global.

**Tabla 3**  
**Publicaciones de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según país (2017-2022)<sup>4</sup>**

<b>País de publicación</b>	<b>Frecuencia</b>	<b>Porcentaje</b>
Uruguay	115	38%
Brasil	35	11%
Resto de América Latina y Caribe	31	10%
Reino Unido	28	9%
Estados Unidos y Canadá	26	8%
Argentina	21	7%
Resto de Europa	20	7%
México	18	6%
España	12	4%
Resto del mundo	1	0%
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy.

En cuanto a los formatos de las publicaciones, existe cierta paridad entre los textos incluidos en revistas académicas, por un lado, y en libros y capítulos de libro, por otro. Si se las considera conjuntamente, casi ocho de cada diez publicaciones se plasma en uno de estos formatos tradicionales. Complementariamente, los informes técnicos producidos dan cuenta de una producción aplicada minoritaria, pero igualmente relevante (Tabla 4).

4 Incluye exclusivamente las publicaciones que tienen por objetos el Estado y las Políticas Públicas.

**Tabla 4**  
**Publicaciones de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según formato (2017-2022)**

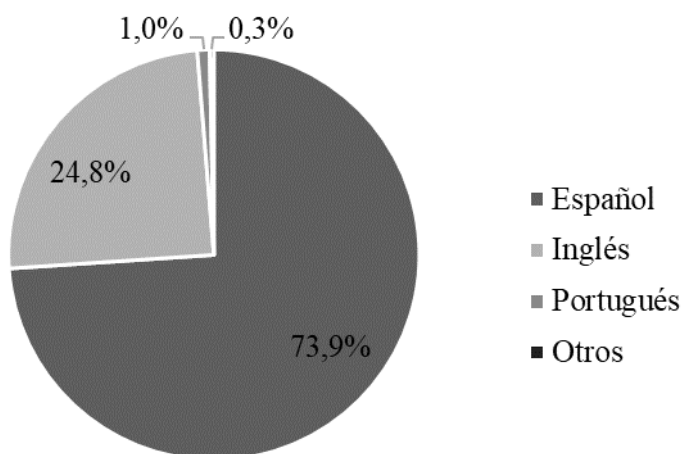
Formato de publicación	Frecuencia	Porcentaje
Artículo	123	40%
Capítulo de libro	97	32%
Trabajo técnico	38	12%
Documento de trabajo	21	7%
Libro	14	5%
Trabajo publicado en evento	13	4%
Informe de investigación	1	0%
<b>Total</b>	<b>307</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy.

En el Gráfico 2 que sigue se representa otra variable de interés, como es el idioma en que se comunican los resultados de las investigaciones. La cuarta parte de los artículos se pu-

blicaron en inglés, respondiendo a la creciente tendencia a la globalización de la producción de las Ciencias Sociales.

**Gráfico 2**  
**Artículos de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según idioma (2017-2022)**

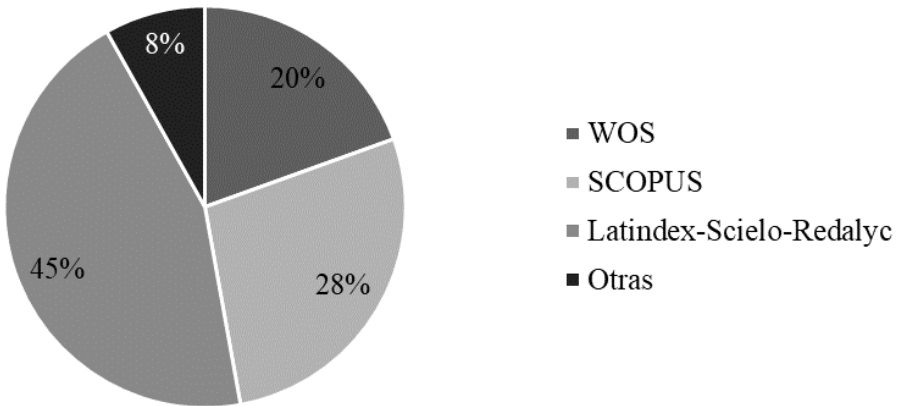


**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy.

Para cerrar este apartado, relevamos los destinos de los artículos, según la indexación de la revista en la que se publicaron. De manera creciente, la publicación en revistas “bien indexadas” es considerada por los sistemas nacionales de investigación y otras instancias de valoración de la producción académica como un indicador fundamental para ponderar la calidad de los textos. De allí que resulte de interés conocer la distribución de los artículos entre revistas indexadas en distintos repositorios, más allá de los múltiples cuestionamientos existentes a este expediente como modalidad principal de valoración de la excelencia académica (Beigel, 2013; Rozemblum, Alpe-

rin y Unzurruzaga, 2021; Vélez-Cuartas, Lucio-Arias y Leydesdorff, 2015). Teniendo en cuenta que las revistas académicas suelen estar indexadas en varias bases, se asignaron las categorías de forma excluyente, siguiendo este orden: 1. Web of Science (WOS)<sup>5</sup>; 2. SCOPUS; 3. Latindex-SciELO-Redalyc; 4. Otras. Como se visualiza en el Gráfico 3, casi la mitad de los artículos publicados en los últimos seis años corresponden a revistas indexadas en los dos catálogos más prestigiosos a nivel global (Web of Science y SCOPUS). Un porcentaje apenas inferior fue publicado en revistas incluidas en repertorios regionales.

**Gráfico 3**  
**Artículos de los integrantes de las Áreas de Estado y Políticas Públicas del DCP, según indexación de la revista (2017-2022)**



**Fuente:** Elaboración propia en base a CVUy y sitios web de las revistas.

5 Se incluyen aquí tanto la colección principal de WOS (“Social Sciences Citation Index”) como la secundaria de publicaciones emergentes (“Emerging Sources Citation Index”). En todas las categorías, se tomó en cuenta la asignación que realiza el sistema CVUy.

## **El Estado y las Políticas Públicas en la Revista Uruguaya de Ciencia Política**

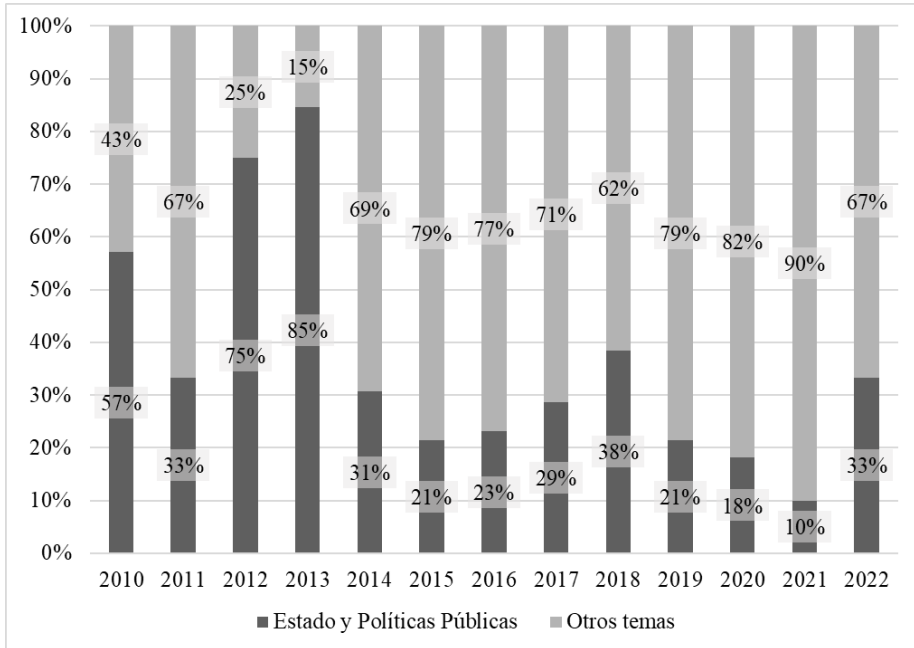
Más allá de la producción individual de las y los investigadores, resulta de interés dar cuenta de la presencia de estudios sobre nuestros tópicos en la revista institucional del DCP: la Revista Uruguaya de Ciencia Política (RUCP). Esta observación nos brindará una aproximación más certera a la importancia relativa de la temática dentro del universo de temas cultivados en la institución, como así también a varias de las características salientes de esa producción.

La RUCP del DCP se publica ininterrumpidamente desde el año 1987, originariamente con periodicidad anual y a partir del año 2012 con cadencia semestral. En nuestro análisis abarcaremos el período 2010-2022. En este período son 57 los artículos dedicados al estudio del Estado y las Políticas Públicas, de autoría de investigadores del DCP, pero también de otros autores externos a la institución y al país. Representan una parte importante del total de los publicados en los últimos doce años en la RUCP, alcanzando un promedio del 37%. Aunque su presencia en esta publicación es constante, manifiesta grandes variaciones anuales, principalmente motivada por la orientación de los números temáticos de la revista (Gráfico 4).<sup>6</sup>

---

6 Un estudio previo estimó el peso relativo de los artículos sobre Estado y Política Pública en la RUCP en 25% (1987 a 1989), 17% (1990-1994), 19% (1995-1999), 39% (2000-2004) y 29% (2005-2009) (Bentancur y Mancebo, 2013).

**Gráfico 4**  
**Porcentaje de artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022), por año**



Fuente: Elaboración propia.

Una mirada más cercana a esta producción nos permite aquilatar el horizonte temporal abordado. La gran mayoría –cuatro de cada cinco– atiende a procesos políticos produci-

dos a lo largo de cinco o más años, que operativamente denominamos como “históricos” (Tabla 5).

**Tabla 5**  
**Alcance temporal de artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022)**

Alcance temporal	Frecuencia	Porcentaje
Histórico	46	81%
Coyuntural	9	16%
No corresponde (teórico)	2	4%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia.

Si se atiende a los casos nacionales contemplados, se advierte que más del 80% se dedica al análisis de países de la región. Apenas uno de cada seis artículos es de naturaleza comparada (Tabla 6).

**Tabla 6**

**Alcance geográfico de artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022)**

Alcance geográfico	Frecuencia	Porcentaje
Caso nacional en Am. Lat.	46	81%
Comparación intrarregional	8	14%
Comparación interregional	1	2%
No corresponde (teórico)	2	4%
<b>Total</b>	<b>57</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia.

Por último, identificamos la región en la que fueron publicados los textos incorporados en las citas bibliográficas incluidas en esos 57 artículos, a modo de indicador de las influencias teóricas principales. Aunque se constata una mayoría de referencias latinoamericanas, el peso de las citas del Norte Global es muy con-

siderable (4 de cada 10). Aun así, esa influencia se halla subestimada en nuestra muestra, por cuanto no se computan en esta categoría a textos publicados originariamente en el Norte, pero citados en una versión traducida en nuestra región (Tabla 7).

**Tabla 7**

**Región de publicación de las referencias bibliográficas de los artículos de la RUCP dedicados al Estado y las Políticas Públicas (2010-2022)**

Región	Frecuencia	Porcentaje
América Latina	1317	56%
Estados Unidos, Canadá y Europa	1038	44%
Resto del mundo	1	0%
<b>Total</b>	<b>2356</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Elaboración propia.



## La enseñanza del Estado y las Políticas Públicas en las carreras de grado y posgrado del DCP

El DCP tiene a su cargo tres carreras que incluyen cursos dedicados al Estado y las Políticas Públicas: en el nivel de grado, la Licenciatura de Ciencia Política; en el nivel de posgrado, la Maestría en Ciencia Política y la Maestría en Políticas Públicas. La Licenciatura de Ciencia Política, como su nombre lo indica, ofrece una formación general en la disciplina. Fue creada en el año 1988, y en su perfil de egreso los conocimientos y competencias vinculados a nuestros temas aparecen ampliamente representados:

“... formas profesionales de primer grado que puedan desempeñarse en las instituciones del Estado, en los organismos de acción social y en las entidades privadas, mediante el cumplimiento de las tareas básicas de la disciplina, todas las cuales giran en torno al análisis de los fenómenos políticos, considerados en su especificidad y autonomía. En esa línea se incluye la investigación original y la investigación aplicada, de orden teórico y empírico, la docencia sistemática en la materia, el asesoramiento técnico, la gestión pública a nivel nacional y municipal, la administración electoral. En términos comprensivos, ello comprende generalmente, la participación en el diseño y la aplicación de las políticas públicas en diversas áreas”.<sup>7</sup>

Por su parte, la Maestría en Ciencia Política –que se imparte desde el año 1997– no refiere de manera tan explícita a la formación en políticas públicas en su plan de estudios actual, si bien menciona que sus egresados “... serán capaces de desempeñarse como expertos/as en algún/os campo/s de la disciplina (...) también estarán en condiciones de cumplir fun-

ciones de consultoría, asesoramiento, diseño y gestión”.<sup>8</sup>

Finalmente, la Maestría en Políticas Públicas, de carácter multidisciplinario y creada en el año 2016, se dirige específicamente a “... profesionales universitarios de las más diversas disciplinas, que se desempeñen actualmente o procuren desempeñarse en el futuro como asesores o analistas de procesos de políticas públicas, decisores, gestores a nivel supranacional, nacional o regional, en instituciones públicas o privadas”.<sup>9</sup>

En la Tabla 8, se enlistan los cursos sobre Estado y Políticas Públicas que forman parte de las tres carreras, indicándose el régimen de cursado y la orientación de cada uno.

---

7 Plan de Estudios del año 2009, pp. 23-24.

---

8 Plan de Estudios del año 2021, pág. 5.

9 Plan de Estudios del año 2016, pág. 9.

**Tabla 8**  
**Programas de cursos de Estado y Políticas Públicas, según programa de estudios, régimen de cursado y perfil predominante**

Programa de estudios	Curso	Régimen de cursado	Perfil predominante
LCP	Políticas Públicas (ciclo inicial)	Obligatoria	Académico
	Estado y Políticas Públicas I		
	Estado y Políticas Públicas II		
	Estado y Políticas Públicas III		
	Introducción a la evaluación de políticas públicas	Electiva	Mixto
	Análisis de Políticas Públicas		Profesional
MCP	Teoría Política I	Optativa	Académico
	Estado y Reforma del Estado		
	Las políticas públicas en América Latina		Mixto
	El estudio de las políticas públicas		
MPP	Introducción a las Políticas Públicas	Obligatoria	Académico
	Gestión Pública		Mixto
	Análisis de Políticas Públicas		Profesional
	Diseño de políticas y evaluación de procesos		

**Fuente:** Elaboración propia en base a los planes de estudio y los programas de los cursos

Poniendo el foco en los perfiles de cada curso, se pueden advertir diferencias entre las tres carreras que los contienen. Los cursos que pertenecen a la LCP evidencian un predominio del perfil académico, teniendo en su instancia final dos materias electivas con una orientación mayor hacia el campo profesional. Dentro de las maestrías, y en concordancia con los respectivos perfiles de egresos antes referidos, se evidencia el predominio de las opciones académicas en la MCP y del perfil profesional en la MPP. El carácter generalista de la MCP explica el carácter optativo de los cursos vinculados a nuestros temas, que en cambio son de naturaleza predominantemente obligatorios en los otros dos programas.

Un segundo elemento de consideración es la composición temática y secuencia de los cursos antes mencionados. Como se aprecia en la Tabla 9, en la LCP se inicia la carrera con una materia en la que se imparten los fundamentos para comprender el Estado y las Políticas Públicas. Luego, se brinda un curso que se basa en la comprensión del Estado y sus instituciones, así como de sus distintas fases (el Estado liberal, los Estados de Bienestar, sus crisis y reformas) (EyPP I). Posteriormente, el curso EyPP II aborda las cuestiones de la burocracia, su concepción tradicional, su adaptación al Estado de Bienestar, las críticas al modelo y las reformas de la Nueva Gerencia Pública. En el tercer curso de este módulo (EyPP III), se profundiza en los distintos enfoques teó-

ricos para estudiar el Estado (sociocéntricos, estadocéntricos), se aborda la cuestión de los modelos de capitalismo, la agenda desarrollista y neodesarrollista, los diversos tipos de Estados y regímenes de bienestar, y se familiariza al estudiante con una serie de recortes y enfoques teóricos (industrialización, recursos de poder, enfoques neoinstitucionalistas y neodependentistas). Finalmente, se ofrecen dos opciones con énfasis aplicado en EyPP IV. La opción de análisis de políticas trabaja con los árboles de problemas y de soluciones, con el mapeo de actores y el análisis de discurso, la evaluación de alternativas de políticas, la planificación estratégica, los planes operativos, los marcos lógicos, las estrategias de monitoreo y evaluación, entre otros. La alternativa de evaluación de políticas se centra específicamente en esta fase del ciclo de las políticas, a partir de distinguir las operaciones de evaluación y de monitoreo, enseñar qué componentes de una política son evaluables, e introducir el enfoque de análisis basado en evidencia.

A partir del nuevo plan de estudios implementado desde el año 2022, en la MCP existe una ordenación temporal en la oferta de los cursos, pero son los estudiantes quienes confeccionan su propia ruta de cursado en un esquema de alta flexibilidad. El plan está compuesto por dos materias dedicadas al Estado: una asignatura esencialmente teórica, dedicada a la comprensión del Estado moderno y contemporáneo (“Teoría Política I”); y otra al estudio de la estructura política del estado uruguayo a partir de sus rasgos matrices constitutivos, y de su evolución histórica a lo largo del siglo XX (“Estado y Reforma del Estado”). Además, cuenta con dos asignaturas dedicadas a las políticas públicas, donde una repasa en los marcos teóricos sobre el proceso, el análisis y el diseño de las políticas públicas (“El estudio de las políticas públicas”), y la otra problematiza la elaboración principalmente anglosajona de los enfoques teóricos utilizados en el campo disciplinario para la comprensión de

las políticas en el continente latinoamericano (“Las políticas públicas en América Latina”).

Por su parte, la MPP cuenta con un curso que introduce a sus estudiantes al campo de estudio de las políticas públicas y busca nivelar los conocimientos ante la heterogeneidad de formaciones de su estudiantado (“Introducción a las Políticas Públicas”). En el semestre siguiente, se imparten los tres cursos restantes. “Análisis de Políticas Públicas”, que apunta a presentar los modelos clásicos de análisis de políticas públicas, a reflexionar críticamente sobre sus alcances, y a ejercitar su aplicación a casos nacionales. El curso de “Gestión Pública” hace foco en las reformas de la administración pública experimentadas en las últimas décadas del siglo pasado y en las transformaciones más recientes, y presenta algunas herramientas propias de la gestión estatal. En último lugar, el curso “Diseño de políticas y evaluación de procesos” da cuenta de enfoques metodológicos útiles para analizar las causas de los problemas, evaluar alternativas y formular recomendaciones de políticas.

**Tabla 9**  
**Módulos temáticos de los programas de cursos de Estado y Políticas Públicas del DCP**

Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
<b>Políticas Públicas (ciclo inicial)</b>	Estado y Políticas Públicas	La delimitación del campo de las políticas públicas	El ciclo de las políticas públicas	Actores y variables explicativas de las políticas públicas	Institucionalidad, gestión y calidad de las políticas públicas		
<b>Estado y Políticas Públicas I</b>	Introducción conceptual sobre el Estado e Instituciones	Perspectivas del Estado como agente autónomo y su vínculo con actores sociales	El Estado liberal. Características y consolidación	Críticas y reacciones al Estado liberal	Emergencia, consolidación y crisis del Estado de Bienestar	El Estado en América Latina y su vínculo con los nuevos movimientos sociales	
<b>Estado y Políticas Públicas II</b>	Aspectos político-normativos de la Administración Pública Tradicional (APT)	Tempranas críticas a la APT y su adaptación Estado Keynesiano de Bienestar (EKB)	El paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP)	Procesos de reforma de los Estados contemporáneos: ¿Post NGP?	Reforma del Estado en América Latina. El Estado uruguayo y sus reformas administrativas		
<b>Estado y Políticas Públicas III</b>	Enfoques teóricos sobre el Estado y las políticas públicas	Integralidad del desarrollo, tipo y régimen de Estado, y variedades de capitalismo y agenda desarrollista	Enfoques teóricos y evidencia sobre las reformas liberales del Estado Social y las re-reformas en la era del nuevo desarrollismo	Enfoques normativos o propositivos			

Programa	Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
LCP	<b>Introducción a la evaluación de políticas públicas</b>	Evaluación <i>versus</i> monitoreo	Componentes evaluables de la política o programas	Enfoque basado en evidencias				
	<b>Análisis de Políticas Públicas</b>	Las Políticas Públicas y el Análisis de Políticas Públicas	El diseño de las Políticas Públicas	De la planificación a la evaluación de las Políticas Públicas				
MCP	<b>Teoría Política I</b>	Conceptualización del Estado y teorías del Estado moderno y contemporáneo	Explicaciones sobre el Estado contemporáneo: neo-institucionalismo, neo-weberianismo, neocorporativismo y neo-marxismo	Explicando las reformas del Estado en el contexto liberal	De las variedades de capitalismo a la agenda del desarrollo	Capacidades estatales y gobernanza		
	<b>Estado y Reforma del Estado</b>	Matriz originaria	Trayectoria de poliarquía y democracia de partidos	Coyuntura crítica fundacional	La institucionalización del pluralismo	Los círculos del espacio público	Del reformismo desarrollista a la transición liberal	

Programa	Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
MCP	<b>El estudio de las políticas públicas</b>	Los sub-campos del estudio de las políticas públicas	Enfoques teóricos sobre el <i>policy-making process</i>	El “análisis de políticas” y sus aportes para ponderar las alternativas	El subcampo del <i>policy design</i> : de las “herramientas” a la “arquitectura institucional”			
	<b>Las políticas públicas en América Latina</b>	La construcción del campo de las políticas públicas, en el norte global y en América Latina	Peculiaridades institucionales de las políticas públicas en América Latina. Características distintivas y aportes teóricos	El proceso de elaboración de las políticas públicas en América Latina. Características distintivas y aportes teóricos	Tópicos y desafíos para las políticas públicas de la región: transformaciones estatales, modelos de desarrollo, políticas sociales y seguridad pública	La hechura de las políticas públicas en Uruguay: ¿qué tan “latinoamericana” es, y qué constructos teóricos contribuyen a su explicación?	La enseñanza y la investigación de las políticas públicas en América Latina. Estado de situación y alternativas de desarrollo	
MPP	<b>Introducción a las Políticas Públicas*</b>	¿Qué entendemos por “políticas públicas”? El estudio “de” y “en” las políticas	Las decisiones de políticas públicas: racionalidad técnica vs lógica política	La estructura: incentivos y restricciones institucionales para la acción pública; La agencia: categorías, intereses, recursos, roles y patrones de acción de los actores de las políticas	Una relación compleja: expertos y políticos; Las disputas por el control de las políticas: burócratas vs. Gobernantes	Estrategias y problemas en la implementación de las políticas públicas	Definiendo las características de una “buena” política pública; Una aproximación cualitativa a los resultados: políticas exitosas, políticas fallidas	Discutiendo el alcance de los enfoques dominantes para explicar las Políticas Públicas en América Latina

Programa	Cursos	Módulo 1	Módulo 2	Módulo 3	Módulo 4	Módulo 5	Módulo 6	Módulo 7
MPP	<b>Gestión Pública*</b>	Las fuentes teóricas del paradigma NPM; El nuevo paradigma cuestionado	Flexibilización del servicio civil; Patronazgo y servicio civil	Modelos post-nueva gestión pública	Gestión por resultados; Gobierno abierto y transparencia	Reforma del Estado en Uruguay; Agencificación en Uruguay	El futuro del Servicio Público	
	<b>Análisis de Políticas Públicas</b>	Modelos clásicos en el APP	El oficio del analista de PP					
	<b>Diseño de políticas y evaluación de procesos</b>	Diseño crítico de políticas públicas	Problematización	Actores y narrativas	Métodos de futuro	Teoría de cambio	Transdisciplina	Pensamiento sistémico y herramientas para la síntesis de conocimiento

**Fuente:** Elaboración propia en base a los programas de los cursos.<sup>10</sup>

10 Los cursos señalados con un asterisco (\*) no contaban con módulos predefinidos, por lo que los títulos de cada sesión fueron agrupados. En la Tabla 10 se procura aquilatar la importancia relativa de nuestra temática según la cantidad de trabajos de egreso de carreras producidos (monografías finales de Licenciatura, tesis de Maestría, pasantías laborales), en relación al total. Los datos dejan de manifiesto el alto número de estudiantes que egresan de sus estudios de grado con un trabajo monográfico sobre el Estado y las Políticas Públicas (28% del total, y 37% si no se consideran las pasantías laborales). En la Maestría de Ciencia Política, a pesar de su carácter generalista, uno de cada dos estudiantes se dedica a la subdisciplina previo a su egreso.

**Tabla 10**  
**Trabajos finales de egreso por carrera, según su dedicación al Estado y las Políticas Públicas**

Tema del trabajo de egreso de carrera	LCP		MCP		MPP	
	Frecuencia	%	Frecuencia	%	Frecuencia	%
Estado y Políticas Públicas	137	28%	34	49%	3	100%
Otros	227	47%	36	51%	0	0%
Pasantía	121	25%	-	-	-	-
No disponible	2	0%	0	0%	0	0%

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos a noviembre de 2022 de las Bedelías de Grado y Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales.

Otra de las cuestiones incorporadas al análisis fue el relevamiento de datos de las referencias bibliográficas incluidas en los programas de esos cursos. La mayor parte de las y los autores citados son del norte global, llegando al 62%

del total si se los considera en conjunto. Los autores uruguayos referenciados son uno de cada cinco, en tanto los del resto de América Latina representan apenas uno de cada siete (Tabla 11).

**Tabla 11**  
**Nacionalidades de las y los autores más citados en los programas de cursos de Estado y Políticas Públicas (por región)**

Región	Frecuencia	Porcentaje
Europa	165	35%
Estados Unidos / Canadá	127	27%
Uruguay	90	19%
Resto de Am. Latina	79	16%
Resto del mundo	9	2%
No determinada	4	1%
Total	474	100%

**Fuente:** Elaboración propia en base a los programas de las asignaturas.



## II. Conocimiento especializado, políticas y gestión pública en Uruguay

En América Latina los procesos de aplicación de conocimiento a las políticas públicas pueden ser rastreados hasta, al menos, la mitad del siglo pasado. A partir de ese momento, aparecieron distintas organizaciones dedicadas a los estudios sobre problemas del desarrollo económico y social. Así surgen instituciones como la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), entre varias organizaciones dedicadas a elaborar informes y estadísticas orientadas a la formulación de políticas. Sumado a ello, importantes organismos multilaterales como el Banco Mundial, la OEA, UNESCO y distintos programas de las Naciones Unidas, así como una parte de la cooperación internacional (proveniente de Estados Unidos, Francia, España y Suecia, entre otros países), se orientaron al financiamiento del conocimiento aplicado y del intercambio de expertos. En el campo de la sociedad civil, también aparecieron fundaciones internacionales como *Ford Foundation*, Konrad Adenauer o Fundación Rockefeller, que transferirían fondos para la investigación en la región (Alonso *et al.*, 2022; Pérez Salgado, 1997).

Si ponemos el foco en Uruguay, algunas de estas características mencionadas pueden ser visibles en un recorrido que también se inicia a mediados del siglo XX. Ello, por supuesto, en el contexto de un país pequeño y poco poblado en términos regionales, lo que se refleja en una comunidad académica y de analistas más reducida, y en un conjunto acotado de organizaciones dedicadas al desarrollo de conocimiento aplicado a las políticas públicas. Suele situarse el primer mojón en el año 1954, cuando vio la luz un informe de un consultor estadounidense, John O. Hall, titulado “*La administración pública en el Uruguay: sugerencias para una reforma de la organización admi-*

*nistrativa*” (Hall, 1989). Este informe puede señalarse como el primer diagnóstico comprensivo del funcionamiento del sector público en Uruguay, incluyendo también recomendaciones para su reforma. Una década después se publica el informe de la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE, 1966), ya bajo el auge de las ideas desarrollistas y de la planificación provenientes de la CEPAL. La CIDE fue conformada por expertos nacionales, y desarrolló un exhaustivo análisis de la realidad del país en términos económicos y también de su estructura de gobierno. Este sería el primer intento para abordar de forma sistemática los problemas del desarrollo en Uruguay, y proponer reformas en las políticas. En el “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974” que sintetizó su trabajo se establecieron recomendaciones para modernizar, racionalizar y coordinar la gestión pública, crear nuevas instituciones estatales orientadas al planeamiento y la regulación económica, e impulsar una serie de iniciativas en materia agropecuaria, de industria, educación, etcétera (Garcé, 1999; Bértola *et al.*, 2018). Entre los productos más importantes de la CIDE en el ámbito de la gestión pública, se destacan dos creaciones institucionales del año 1967: la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (como dependencia de la Presidencia de la República con rango ministerial), y la Oficina Nacional del Servicio Civil.

El tercer hito en los mapeos de la administración pública uruguaya corresponde al llamado Informe Oszlak, producido en el año 1972 por el connotado experto argentino. Este estudio constituye una radiografía del aparato estatal de la época en varias dimensiones (gestión del personal, financiera, normativa), e incorpora además un análisis de su productividad (Nuesch, 2014). En los años posteriores, las posibilidades de creación de conocimiento aplicada a las políticas públicas estuvieron constreñidas por las imposiciones de la dictadura militar que sufrió el país entre

1973 y 1985, con la consiguiente intervención de la Universidad de la República y la fuerte limitación al desarrollo de conocimiento dentro del ámbito público. Surgieron entonces una serie de instituciones en el ámbito de la sociedad civil, como el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU) y el Centro de Investigaciones Económicas (CINVE), ambos en 1975; y el Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo de Uruguay (CIEDUR) en 1977, que se sumaron a otras de más larga trayectoria, como el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), fundado en 1957. Estas instituciones tendrían un rol fundamental en mantener viva la formación de profesionales en Ciencias Sociales y Economía, y también en continuar con la producción de conocimiento sobre asuntos relevantes de la realidad nacional. Los centros referidos lograron funcionar a partir del financiamiento internacional proveniente de donantes tales como Fundación Ford, IDRC (Canadá), IAF (Estados Unidos) y otros fondos de cooperación mayoritariamente de países europeos (Alonso *et al.*, 2019; Laens, 2010). Su producción fue apreciable. Entre 1975 y 1996 el CIESU elaboró más de 300 publicaciones (documentos de trabajo, cuadernos, series de libros, estudios específicos), en temas vinculados al desarrollo de la ciencia y la tecnología, demografía y población, mercado laboral, género y vivienda y urbanización, entre muchos otros. CIEDUR, por su parte, desarrolló un perfil más interdisciplinario, incorporando profesionales destacados en temas de política económica, desarrollo agropecuario, mercado laboral e inmigración, así como historia y otros estudios propiamente politológicos (Alonso *et al.*, 2019). En la misma línea, el CLAEH crearía sus programas de Sociología, Ciencia Política y Economía, especializando buena parte de su producción en los estudios del desarrollo local. Muchos de las y los investigadores de estos centros desarrollarían posteriormente sus carreras académicas en

distintas Facultades de la UdelaR (en especial las de Ciencias Sociales y Ciencias Económicas), una vez que fue reinstaurada la democracia en Uruguay en el año 1985.

El retorno democrático, y la consiguiente recuperación de la autonomía de la UdelaR ampliaría progresivamente la formación en Ciencias Sociales, y abriría espacios para la investigación. Como se señaló más arriba, la puesta en marcha en su seno de la carrera de Ciencia Política a principios de la década de 1990 marcó un hito fundamental. La mayor relevancia que progresivamente ganaron las temáticas de Estados y Políticas Públicas en los planes de estudio y la producción bibliográfica de sus docentes contribuyó a consolidar una mayor masa crítica de profesionales vinculados a las distintas manifestaciones de la gestión pública (Bentancur y Mancebo, 2017; Garcé y Rocha, 2015). Con el paso de los años, este interés originariamente académico fue abriendo caminos hacia lógicas más orientadas al conocimiento práctico y a la práctica profesional, lo que explica la fundación de la Asociación Uruguaya de Ciencia Política en el año 2006. No obstante, todavía hoy no existe un vínculo estable y permanente entre estas acumulaciones científicas y recursos personales con las distintas dependencias, en un contexto en el que todavía priman las profesiones liberales clásicas como fuente primaria de asesoramiento para la formulación de las políticas públicas (principalmente, abogados y contadores), a las que más recientemente se suman los economistas.

A partir de 2005, la llegada del centroizquierdista Frente Amplio (FA) al gobierno nacional iría modificando parcialmente ese panorama. El incremento en la cantidad de profesionales con formación en el análisis de políticas que participó directamente en su diseño o asesoramiento se aceleró, tanto en roles internos (como funcionarios o en cargos de confianza) como externos (consultorías o trabajos académicos). Como señalan Garcé

y Rocha (2015), este hecho se relacionó, por una parte, con una demanda de técnicos en diversos ámbitos de políticas públicas para impulsar una agenda de reformas ambiciosas; y por otra, con la identificación de una parte significativa de los profesionales del campo de las políticas públicas con ese partido político (Garcé, 2014; Villegas Plá, 2015). Algunos ejemplos ayudan a ilustrar estas afirmaciones. A nivel interno del sector público, el primer gobierno del FA partiría con una agenda relevante en materia de reforma del Estado liderada por la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP), históricamente enfocada en el análisis presupuestal y control financiero. Para ello, y con el apoyo del BID, se creó a su interior el Área de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV), como espacio encargado de promover y apoyar la gestión por resultados en el sector público a partir de instrumentos como el desarrollo de indicadores de desempeño, la planificación, el monitoreo y la evaluación de políticas claves (Ramos y Milanese, 2020). Esto implicó la conformación de una nueva plantilla de funcionarios, diferenciable de la tradicionalmente existente en la OPP, incorporando a politólogos, sociólogos y economistas. En términos de evaluación de políticas, buena parte de los esfuerzos de AGEV se enfocaron en el desarrollo de evaluaciones DID (Diseño, Implementación y Desempeño) de políticas claves. En ese marco, se desarrollaron aproximadamente treinta evaluaciones, muchas de ellas sobre intervenciones estratégicas del sector público. Además de estos desarrollos a la interna de la administración pública, también se recabó conocimiento externo para el diseño de políticas públicas estratégicas. Tal fue el caso de dos programas sociales de transferencias que fueron jerarquizados a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Social en el año 2005: el denominado “Plan de Emergencia” y el posterior “Plan de Equidad”. Estos “buques insignia” del primer gobierno del FA se construyeron en estrecha

relación con académicos de la UdelaR. También incidieron al momento de su evaluación, a cuyos propósitos se estableció un “marco de cooperación permanente” con esa institución universitaria (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2009). Así, buena parte de las nuevas políticas, o la revisión de las existentes, partieron de estudios y consultorías realizadas por académicos de la UdelaR, en particular de las Facultades de Ciencias Sociales (con participación relevante del DCP) y de Ciencias Económicas y Administración. Esta mayor conexión en términos de política entre el gobierno y la universidad estatal tuvo su correlato en el crecimiento de las denominadas “fundaciones universitarias”<sup>11</sup>. Se trata de instituciones para-universitarias, creadas como mecanismos ágiles para canalizar financiamiento, ejecutar proyectos y contratar personal a utilizar en los convenios de cooperación que se celebran entre la UdelaR y otros actores (principalmente del sector público). Progresivamente, estas fundaciones facilitaron la orientación hacia la creación de conocimiento aplicado sobre políticas públicas, sobre la base de convenios y proyectos a término que se gestaron a partir de demandas específicas de un elenco amplio de organismos públicos.

Más recientemente, las universidades privadas han fortalecido sus capacidades de investigación y expandido su influencia en los procesos de política pública, tanto a través de la producción de conocimiento aplicado a demanda, como de la formación de técnicos que están ocupando posiciones relevantes en el sector público. Un ejemplo de esta tendencia es el proceso de reforma educativa promovido

---

11 Tres se destacan: la Fundación para el Apoyo a la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración (FAFCEA), la Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (APFCS) y la Fundación Ricaldoni, vinculada a la Facultad de Ingeniería.

durante el actual gobierno de centro-derecha presidido por Luis Lacalle Pou (2020-2025), que se halla notoriamente influido por ideas y expertos provenientes de la Universidad Católica del Uruguay.

Finalmente, también los organismos internacionales han cumplido un rol de relevancia en la incorporación de conocimientos de políticas en el Estado uruguayo. Han sido actores claves para facilitar la contratación de consultores y técnicos, especialmente en instancias de diseño y evaluación. Entre esos organismos, el BID ha tenido presencia en un amplio espectro de políticas: de infancia, energéticas, tributarias, de transporte, de saneamiento. Particularmente, ha tenido históricamente un rol relevante en materia de innovaciones de políticas de seguridad pública, desde su apoyo a la creación de un Programa de Seguridad Ciudadana en 1998, hasta las reformas en el sistema de patrullaje implementadas desde 2010 por el Ministerio del Interior (Milanesi, 2020). El PNUD también ha financiado distintos proyectos e intervenciones con impacto sobre las políticas públicas, así como asesoramiento al gobierno nacional y los gobiernos locales. Además, ha realizado múltiples publicaciones sobre asuntos de género, pobreza, movilidad urbana, inversiones o mercado de trabajo, enfocados a la discusión sobre los desafíos de las políticas. De igual forma pueden mencionarse los aportes del Banco Mundial u organismos internacionales sectoriales como la Organización Panamericana de la Salud, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, UNICEF y UNESCO, entre varios otros.

En síntesis, los organismos públicos han incrementado, por un lado, sus capacidades propias para el desarrollo de conocimiento aplicado a las políticas. Esto se evidencia en la expansión de las distintas unidades de monitoreo y evaluación, de los observatorios, las encuestas y de otros instrumentos técnicos que son crecientemente utilizados. Por otro lado,

también han aumentado su demanda hacia proveedores externos, a través de consultorías, estudios y otros tipos de insumos de origen académico empleados como recursos de apoyo a la toma de decisiones. En algunos casos esos saberes provienen de relaciones con actores locales, universidades o centros, y en otros, se construyen a partir del vínculo con organismos internacionales. No obstante, y de manera similar a lo que ocurre en otros países de la región (Delatin *et al.*, 2015), la institucionalización de pautas o procedimientos para el uso de conocimiento sobre políticas públicas por parte del sector público es aún incipiente, y altamente dependiente del contexto de la política y de las preferencias de sus líderes. Distintos informes señalan las carencias existentes en términos de capacidades de los funcionarios y de las organizaciones públicas para desarrollar mejoras prácticas de políticas públicas. Una reciente encuesta realizada por la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) a funcionarios de la Administración Central evidencia un alto grado de burocratización de sus funciones, y una escasa participación en actividades estratégicas. Casi un tercio de los funcionarios (31,4%) se dedica a tareas administrativas o de soporte a la gestión, mientras que un porcentaje notoriamente menor se orienta al asesoramiento al diseño de políticas (5.2%), al monitoreo y evaluación de políticas (2.4%), o a la coordinación de programas (2.1%). Llamativamente, casi el 40% del conjunto de los funcionarios considera que una de las principales dificultades para la correcta implementación de la política con la que están relacionados es la ausencia o mal uso de herramientas de gestión, planificación, seguimiento y monitoreo (ONSC, 2021). En la misma línea, el índice de Gestión por Resultados para el Desarrollo (GpRD) del BID, que considera una serie de dimensiones de la efectividad de

los gobiernos,<sup>12</sup> coloca a Uruguay en un nivel intermedio en la región, por detrás de países como Brasil, Chile, Colombia y México (Kaufmann, Sanginés y García Moreno, 2015).

Atendiendo a estas deficiencias, en las décadas pasadas existieron iniciativas importantes que apuntaban a calificar a un conjunto de funcionarios públicos de planta en la realización de tareas jerarquizadas de asesoramiento y gestión de políticas públicas, pero por distintas razones terminaron fracasando. En el año 1999, se inauguró el “Curso de formación de Altos Ejecutivos de la Administración Pública” con el apoyo de la *École Nationale d'Administration* francesa. Este programa efectivamente especializó a nivel superior a un grupo de funcionarios, pero careció de impacto efectivo porque no se previeron mecanismos que ligaran efectivamente esos estudios con la carrera funcional. De forma todavía más ambiciosa, en el año 2007, se creó la Maestría en Políticas y Gestión Públicas en el ámbito de la ONSC, que sería impartida a través de un convenio celebrado con la UdelaR.<sup>13</sup> El propósito de la maestría era formar funcionarios públicos que pudieran desempeñarse en el sub-escalafón de “Alta Conducción” creado dos años antes, para acceder al cual la culminación del programa era requisito necesario. Sin embargo, esa ligazón virtuosa se diluyó en los años posteriores, cuando esa estructura de gestión profesional jerarquizada fue eliminada y sustituida por cargos partidarios ocupados por personas de confianza política de los jefes de los ministerios.

---

12 Las dimensiones consideradas son: planificación, presupuesto por resultados, gestión financiera, gestión de programas y proyectos, y seguimiento y evaluación de políticas.

13 Facultades de Ciencias Económicas y Administración, Derecho y Ciencias Sociales (a través del DCP).

## Conclusiones

La evolución de nuestro campo en estudio en Uruguay, tanto en el plano académico como en el profesional, puede interpretarse a partir de su relación con una característica sobresaliente del sistema político nacional: la persistente centralidad de los partidos políticos. El sistema de partidos uruguayos goza tradicionalmente de altos niveles de institucionalización, esto es, de estabilidad en la competición electoral, enraizamiento en la sociedad, legitimidad y fuerte organización (Mainwaring y Scully, 1995). Esta condición lo distingue en América Latina, como lo atestiguan múltiples estudios (Cruz, 2017; Jones, 2005; Mainwaring, 2018; Piñeiro y Rosenblatt, 2018), y ha dado lugar a la categorización del sistema político como “partidocéntrico” (Caetano, Pérez y Rilla, 1987), o “democracia de partidos” (Lanzaro, 2012).

Efectivamente, la política uruguaya no puede explicarse sin referirse en primer término a los partidos políticos. Por lo tanto, no es de extrañar que desde la década de 1980 los estudios disciplinarios nacionales se hayan inclinado por explicar las transformaciones estatales y los procesos y orientaciones de las políticas públicas principalmente (si no de manera exclusiva) a partir de la competencia partidaria y de las instituciones que la regulan, y de los cálculos de utilidad de partidos y dirigentes políticos. El desarrollo y la evolución paulatina de una subdisciplina de las políticas públicas en la academia politológica uruguaya constituye una reacción a esas perspectivas, reconociendo la gravitación partidaria, pero complejizando el análisis mediante la contemplación de otros actores domésticos y externos, un catálogo mayor de regulaciones institucionales influyentes, y explicaciones históricas e ideacionales que pretenden contribuir a una comprensión más amplia de los fenómenos políticos.

En ese proceso de unas tres décadas se logró nuclear en el principal espacio institucio-

nal especializado —el Instituto / Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales, en la Universidad de la República— a un conjunto de investigadores que puede considerarse numeroso, si se lo considera en relación a la escala del sistema universitario uruguayo, e incluso en términos regionales. Se trata de un plantel docente calificado en términos de su formación superior (completada mayoritariamente en universidades latinoamericanas), considerablemente profesionalizado, y dedicado a una gama amplia de intereses temáticos relacionados al Estado y a las políticas públicas.

El foco en las actividades de investigación alumbra una productividad apreciable (casi dos publicaciones anuales por investigador), distribuida equilibradamente tanto en sus formatos (libros y artículos), como en sus lugares de publicación (el propio país, la región y el norte global). Corresponde destacarse la tendencia a publicar en revistas académicas que forman parte de las bases internacionales más prestigiosas (WoS, Scopus), que representan la mitad de los artículos publicados en los últimos seis años. Probablemente asociada a esta tendencia se halle el creciente número de artículos publicados en idioma inglés (uno de cada cuatro). Por su parte, las publicaciones sobre el tópico en la revista académica de la institución dan cuenta de la amplitud del campo temático delineado, y de la predominancia de los abordajes con perspectiva histórica y de los estudios de caso nacionales, con una notoria carencia de estudios comparados. Asimismo, sus referencias bibliográficas expresan la influencia de textos publicados en los países desarrollados, en paralelo a antecedentes nacionales que permiten describir las particularidades de los casos estudiados.

Las acumulaciones referidas han prohiado también un estimable desarrollo de la oferta de enseñanza, tanto de grado como de posgrado. Ello se manifiesta en el reconocimiento de su objeto de estudio en los perfiles de egreso de

los planes de las carreras que imparte el Departamento, en el número de cursos ofrecidos, en las tesis estudiantiles producidas, e incluso en la implementación de una titulación específica (la Maestría en Políticas Públicas). A pesar de esta última y de innovaciones recientes a nivel de pregrado, la mayor parte de la oferta exhibe todavía una orientación principalmente académica. Si se atiende a aspectos más sustantivos, el análisis realizado de la bibliografía incorporada a los cursos da cuenta de una enseñanza muy orientada por la producción de autores del norte global, y con escasas referencias a las elaboraciones latinoamericanas. El dato puede desafiar la intuición si —como ya se indicó— se considera que buena parte de los docentes que elaboran los programas de los cursos completaron su formación en la región. Sin embargo, acompaña una impronta “de asimilación” de la producción del *mainstream* de la disciplina, que en otro estudio se ha identificado como un rasgo común en la enseñanza de estos tópicos en América Latina (Bentancur, Bidegain y Martínez, 2021).

Los nexos entre estos saberes acumulados y la generación de políticas públicas en el país también están condicionados por la matriz partidocéntrica referida. Como dejan en evidencia las frustradas experiencias de formación superior del funcionario público que se relataran previamente, tanto la baja institucionalización del conocimiento aplicado en la gestión, como las carencias en las capacidades y roles desempeñados por los funcionarios públicos, no pueden explicarse sin relacionarlas con las variables políticas contextuales. Si bien con variaciones según los períodos de gobierno y las distintas arenas de políticas, en Uruguay la producción de conocimiento sobre políticas públicas es altamente sensible al contexto político, en tanto la racionalidad técnica radicada en el sistema queda frecuentemente subordinada a la racionalidad política proveniente de los actores de gobiernos: legisladores, asesores y jefes. La absorción



de conocimiento producido fuera del sistema, por otra parte, carece de canales consolidados y estables que puedan sobreponerse a las fluctuaciones de los objetivos y de las expectativas de los representantes partidarios. Como señala Garcé (2014), el conocimiento experto es utilizado en este país como un “arma de lucha”, en el seno de un contexto pluralista en el que distintas ideas compiten, pero que en última instancia resultan instrumentalizadas por los actores políticos. Este denominado “pluralismo plebeyo”, combinación de pluralismo democrático y “anti intelectualismo”, propicia la subutilización del conocimiento especializado.

En consecuencia, y retomando la categorización de Brunner y Sunkel (1993) que esbozamos más arriba, el desarrollo del campo de estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas ha exhibido en las últimas tres décadas un vigor considerable, que altera en todas las dimensiones el panorama preexistente de la Ciencia Política en Uruguay. Ello es así por el *contexto*, en virtud del incremento en las demandas por políticas socialmente eficaces; por la *meta agenda pública*, que una vez consolidada la democracia tiende a prestar más atención al funcionamiento del aparato estatal; por un reequilibrio interno en *el propio campo del conocimiento*, antes hegemonizado por las perspectivas partidocéntricas; por la creciente inclinación hacia este recorte disciplinario *de los propios investigadores*; y, finalmente, *por la orientación y tipos de producción de conocimientos*, que aparece condicionada por las dinámicas hegemónicas de validación de saberes y prácticas. La resultancia de estos factores es un campo disciplinario dotado de identidad y desarrollo académico significativo, con vocación por participar en los circuitos académicos internacionales, y cierta capacidad de respuesta a las intermitentes demandas de conocimiento generadas desde el sector público.

Por lo tanto, los estudios sobre el Estado y las Políticas Públicas con perspectiva política han adquirido legitimidad, maduración

y adecuada inserción institucional en Uruguay. Esos hitos no descartan, sin embargo, algunos desafíos para su desarrollo futuro. Sin pretensión de exhaustividad, señalamos tres a continuación.

El primero refiere a la tensión existente entre una elaboración intelectual situada, definida en relación a las necesidades ciudadanas y sociales, y otra más volcada a la inserción y reconocimiento en el ámbito global, de acuerdo a las pautas establecidas en los sistemas universitarios de los países centrales, y crecientemente recogidas por agencias nacionales de incentivo a la investigación científica. Por cierto, no es imposible generar enseñanza e investigación socialmente pertinente y reconocida científicamente. Pero es indudable que los imperativos de publicación en los *journals* más prestigiosos, cada vez más asociados con las carreras académicas, influyen en la elección de los casos y objetos de estudios, en los abordajes teóricos, en las estrategias metodológicas y en las modalidades de divulgación de los hallazgos (idioma, localización, acceso abierto o restringido). El grado de la vinculación futura de la academia nacional con la latinoamericana –imperiosa por objetos e intereses compartidos, contextos similares y posibilidades de colaboración– depende en buena medida de la forma en que se resuelva esta antinomia.

El segundo desafío guarda relación con los límites a la expansión futura de la plantilla docente, en vista de su cuantía actual, y de las limitaciones de escala del sistema universitario nacional. La extensión de la oferta de formación apunta a generar un número creciente de jóvenes especializados en la subdisciplina, cuya inserción académica ya está resultando problemática. Esta situación puede paliarse con los consabidos mecanismos de “fuga hacia adelante” –extensión de los posgrados, becas, continuación de estudios en el exterior, etcétera–, pero difícilmente pueda evitarse la pérdida de talentos en el mediano plazo si no se modifican otras variables en el

financiamiento universitario, en la estructura del sistema terciario nacional y en las salidas profesionales de los egresados. Este último aspecto se conecta con el último desafío que deseamos subrayar. Dados los imperativos de conocimiento especializado de la administración pública nacional y, más generalmente, del sistema de producción de políticas públicas, es menester construir en el país una nueva modalidad de conexión entre saberes aplicados y gestión, dotada de racionalidad y estabilidad. No se trata de una propuesta tecnocrática que soslaye la política, sino, bien por el contrario, de decisiones políticas que ambienten a escala mayor el asesoramiento experto, al servicio de los objetivos definidos por las autoridades legítimas. Con esa finalidad, es necesario reclutar profesionales del nuevo tipo en los cuadros funcionales estables del Estado, y también diseñar sistemas eficientes de colaboración de actores externos. Además de mejorar la calidad de las políticas públicas, un ensayo de este tipo emitiría señales claras sobre los conocimientos y habilidades requeridos, que resultarían aptas para orientar una formación universitaria especializada (retomando a Lasswell: conocimiento “en” las políticas) y más directamente ligada a esas necesidades.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (Comp.). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México D.C.: Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). *Política pública, una visión panorámica*. La Paz: PNUD. Disponible en: [https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica\\_publica\\_una\\_vision\\_panoramica.pdf](https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/bo/politica_publica_una_vision_panoramica.pdf)
- Alonso, J., Barreira, R. y Rocha, Á. (2019). *Academia y sociedad en tiempos conflictivos: los primeros 20 años de CIEDUR*. Montevideo: OIT/Cinterfor.
- Alonso, M., Perrotta, D. y Riccono, G. (2022). ¿Ayudar al Estado a pensar? Sobre las dinámicas de interacción entre la investigación social y la política. *Analecta Política*. Vol. 12, Núm. 23: 1-26.
- Bandelow, N. C., Herweg, N., Hornung, J. y Zohlhnhöfe, R. (2022). Public Policy Research Born in the USA, at Home in the World? *Polit Vierteljahresschr*. Vol. 63: 165-179.
- Beigel, M. F. (2013). Centros y periferias en la circulación internacional del conocimiento. *Nueva Sociedad*. Núm. 245: 110-123.
- Bentancur, N. (2003). *La Ciencia Política en Uruguay: creación e institucionalización de un campo disciplinario. Trabajo final del seminario “Ciencias Sociales y políticas públicas.”* Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO - Buenos Aires: mimeo.
- Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de situación y desafíos para la ciencia política. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 71: 13-36.
- Bentancur, N., y Mancebo, M. E. (2013). Pensando lo público: los desarrollos de la Ciencia Política sobre Estado y Políticas Públicas en Uruguay (1987-2012). *Debates*. Vol. 7, Núm. 3: 9-30.
- Bentancur, N., y Mancebo, M. E. (2017). La formación e inserción profesional de los licenciados en Ciencia Política de la Universidad de la República: entre el legado histórico y los desafíos a futuro. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 26, Núm. 2: 27-53.
- Bértola, L. (Comp.). (2018). *50 años de historia de la OPP*. Montevideo: Fin de Siglo.
- Brunner, J. J. y Sunkel, O. (1993). *Conocimiento, sociedad y política*. Santiago de Chile: FLACSO.
- Bulcournf, P. (2021). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la ciencia política en América Latina. *Complejidad*. Núm. 39: 12-55.
- Caetano, G., Pérez, R. y Rilla, J. (1987). La partidocracia uruguaya. Historia y teoría de la centralidad de los partidos políticos. *Cuadernos del CLAEH*. Núm. 44: 37-61.



- CIDE (1966). *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974. Compendio*. Montevideo: Centro de Estudiantes de Ciencias Económicas y de Administración.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales (2009). *De la Emergencia a la Equidad Social: Las políticas sociales del Gobierno Nacional (2005-2009)*. Montevideo: Consejo Nacional de Políticas Sociales.
- Cruz, F. (2017). Volatilidad y competitividad electoral en América Latina: un estudio exploratorio de seis sistemas partidarios. *Colección*. Vol. 26: 163-211.
- Delatin, D., Texeira Carneiro, M. J. y Sandroni, L. (2015). De La Investigación a la Política Pública: Producción y Circulación de Conocimiento Científico. *Nómadas*. Núm. 42: 151-165.
- Eulau, H. y Zlomke, S. (1999). Harold D. Lasswell's legacy to mainstream political science: A Neglected Agenda. *Annual Review of Political Science*. Vol. 2, Núm. 1: 75-89.
- Garcé, A. (1999). Ideas y competencia política: revisando el "fracaso" de la CIDE. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 11: 59-82.
- Garcé, A. (2014). Regímenes Políticos de Conocimiento: Construyendo un nuevo concepto a partir de eventos de cambio seleccionados en políticas públicas del gobierno de Tabaré Vázquez (Uruguay, 2005-2009). *Revista de Ciencia Política*. Vol. 34, Núm. 2: 439-458.
- Garcé, A. y Rocha, C. (2015). La Ciencia Política en Uruguay: Entre la profesionalización, la partidización y el fantasma del "Movimiento Perestroika". *Revista de Ciencia Política*. Vol. 35, Núm. 1: 121-144.
- Hall, J. (1989). La Administración Pública en el Uruguay. Sugerencias para una reforma de la organización administrativa. *Serie Reforma del Estado* (Vol. I). Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Jones, M. (2005). *The role of parties and party systems in the policymaking process. State Reform, Public Policies, and Policymaking Processes*. Washington D.C.: IADB.
- Kaufmann, J., Sanginés, M., y García Moreno, M. (2015). *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: BID.
- Laens, S. (2010). *35 años de CINVE: una historia subjetiva*. Disponible en: [https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2020/11/Laens\\_-historia-de-cinve.pdf](https://cinve.org.uy/wp-content/uploads/2020/11/Laens_-historia-de-cinve.pdf)
- Lanzaro, J. (2012). Continuidad y cambios en una vieja democracia de partidos. Uruguay 1910-2010. *Cuadernos del CLAEH*. Vol. 33, Núm. 100: 37-77.
- Lasswell, H. D. (1970). The emerging conception of the policy sciences. *Policy Sciences*. Vol. 1: 13-14.
- Lindblom, Ch. E. (1959). The science of 'muddling through'. *Public Administration Review*. Vol. 19: 79-88.
- Lindblom, Ch. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*. Vol. 39: 517-526.
- Lindblom, Ch. E. (1984). *The policy-making process*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall.
- Mainwaring, S. (Ed.) (2018). *Party systems in Latin America. Institutionalization, decay and collapse*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., y Scully, T. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE-CNCPPAP.
- Milanesi, A. (2020). La política de la gestión por resultados: la reforma policial en Uruguay (2010-2020). *Tesis de Doctorado en Ciencia Política*. Disponible en: [https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26538/1/TD\\_MilanesiAlejandro.pdf](https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/bitstream/20.500.12008/26538/1/TD_MilanesiAlejandro.pdf)
- Nuesch, E. (2014). La política institucional de la reforma administrativa del Estado en Uru-

- guay. Ponencia presentada en el 5º Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Montevideo: Uruguay.
- Olaya, C. A. (2017). El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*. Vol. 1, Núm. 1, Art. 6.
- ONSC (2021). *Primera encuesta de capacidades de los funcionarios de la Administración Central para las políticas públicas. Informe de Resultados*. Montevideo: ONSC.
- Oszlak, O. (1972). *Diagnóstico de la Administración Pública*. Montevideo: Instituto Nacional del Libro.
- Pérez Salgado, I. (1997). El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública. *Reforma y Democracia*. Núm. 8: 1-14.
- Piñero Rodríguez, R. y Rosenblatt, F. (2018). Stability and incorporation: Toward a new concept of party system institutionalization. *Party Politics*. Vol. 26, Núm. 2: 249-260.
- Ramos, C. y Milanesi, A. (2020). The neo-Weberian state and the neodevelopmentalist strategies in Latin America: the case of Uruguay. *International Review of Administrative Sciences*. Núm. 86, Vol. 2: 261-277.
- Roth Deubel, A. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*. Vol. 2, Núm. 2: 67-83.
- Rozemblum, C., Alperin, J.P., & Unzurruzaga, C. (2021). Las limitaciones de Scopus como fuente de indicadores: Buscando una visibilidad integral para revistas argentinas en ciencias sociales. *e-Ciencias de la Información*. Vol. 11, Núm. 2: 1-25.
- Schön, D. A. y Rein, M. (1994). *Frame reflection*. New York: Basic Books.
- Vélez-Cuartas, G.; Lucio-Arias, D. y Leydesdorff, L. (2015). Regional and global science: Publications from Latin America and the caribbean in the scielo citation index and the web of science. *El Profesional de la Información*. Vol. 25, Núm. 1: 35-46.
- Villegas Plá, B. (2015). Pensadores y pobreza. El rol del conocimiento especializado en las políticas de lucha contra la pobreza en Uruguay. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Núm. 224: 71-102.
- Webber, D. J. (1986). Analyzing political feasibility: political scientists unique contribution to policy analysis. *Policy Studies Journal*. Vol. 14: 545-553.
- Weible, C. M., Heikkilä, T., deLeon, P. y Sabatier, P. A. (2012). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*. Vol. 45, Núm. 1: 1-21.
- Weiss, C. (1999). *La investigación de políticas: ¿datos, ideas o argumentos?* En P. Warner, C. Weiss, B. Wittrock y H. Wollman (Eds.). *Ciencias sociales y Estados modernos. Experiencias nacionales e incidencias teóricas* (pp. 377-406). México: Fondo de Cultura Económica.
- Williams, K. y Lewis, J. M. (2021). Understanding, measuring, and encouraging public policy research impact. *Australian Journal of Public Administration*. Vol. 80, Núm. 3: 554-564.

# Las Políticas Públicas en México y la insuficiencia de la teoría

*Public Policies in Mexico and the insufficiency of theory*

Por Rodolfo Canto Sáenz\*

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 18 de marzo de 2023.

## RESUMEN

La desigualdad y la exclusión social en México tienen raíces que se remontan a su pasado colonial. En el México independiente se mantuvo, y se mantiene hasta hoy, una economía basada en la extracción de riqueza de las mayorías para el beneficio de un reducido grupo. La herencia del colonialismo interno y el carácter extractivo de su economía, marcan diferencias de fondo entre México y los países industrializados de Occidente que hacen insuficiente la teoría generada en estos para abordar las realidades del país. Esa insuficiencia tiene consecuencias en la política pública. La adopción acrítica de modelos de gobierno y de políticas concebidos para el Occidente industrializado ha resultado costosa para México, un país que hoy se distingue por la abultada pobreza de sus mayorías, su profunda desigualdad y sus altos índices de inseguridad y violencia. Para avanzar hacia la sociedad incluyente en México y en otros países de América Latina es necesario tomar distancia de esos modelos y construir teoría del gobierno y la política pública que

parta del conocimiento profundo de nuestra historia y de nuestras realidades, una tarea aún pendiente.

**Palabras clave:** *México, Políticas Públicas, Teoría, Pobreza, Desigualdad.*

## ABSTRACT

The inequality and social exclusion in Mexico have roots that go back to its colonial past. In independent Mexico, an economy based on the extraction of wealth from the majority for the benefit of a small group was maintained, and continues to this day. The legacy of internal colonialism and the extractive nature of its economy mark fundamental differences between Mexico and the industrialized countries of the West that make the theory generated in these countries insufficient to address the realities of the country. This inadequacy has consequences for public policy. The uncritical adoption of models of government and policies conceived for the industrialized West has been costly for Mexico, a country that today is distinguished by the high poverty of its major

---

\* Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: rodolfo.canto@correo.uady.mx

rities, its deep inequality and its high rates of insecurity and violence. In order to advance towards an inclusive society in Mexico and other Latin American countries, it is necessary to distance ourselves from these models and build a theory of government and public policy based on a profound knowledge of our history and our realities, a task that is still pending.

**Keywords:** *Mexico, Public Policy, Theory, Poverty, Inequality.*

## Introducción

En las últimas cuatro décadas México se hizo un país cada vez más plural y en el año 2000 conquistó finalmente la alternancia democrática. Sin embargo, en contraste con la democratización del sistema político, el balance dista de ser positivo en materia de pobreza, desigualdad, distribución del ingreso y condiciones de vida de las mayorías. México se hizo más democrático, pero también más desigual, y para entender y explicar esta evolución tan dispar entre más democracia y a la vez más pobreza y desigualdad no bastan los modelos ofrecidos por la teoría económica convencional ni por la teoría de la política pública disponible hoy en día. La política de contención salarial mantenida por las sucesivas administraciones federales entre 1982 y 2018 es un factor fundamental para entender el retroceso en las condiciones de vida de los trabajadores, tanto formales como informales, que son la mayoría de la población mexicana. A lo largo de ese periodo, el salario mínimo perdió 75% de su poder adquisitivo y, contra toda lógica económica, social o política, dejó de ser suficiente aun para cubrir la canasta básica del trabajador como persona, sin considerar a su familia. Al ser los salarios mínimos la principal referencia para las negociaciones salariales, los salarios promedio del país se hundieron en una proporción semejante, de modo que en 2018 eran inferiores en términos reales al salario mínimo de 1976 y resultaban insuficien-

tes para cubrir las necesidades básicas de una familia de cuatro personas (Observatorio de Salarios-EQUIDE, 2016 y 2018; Expansión, 2018; OXFAM, 2018; CONEVAL, 2022). Trabajar en México, incluso en un empleo formal de tiempo completo con seguridad social, se convirtió en sinónimo de pobreza para la mayoría de los trabajadores mexicanos y sus familias.

Las consecuencias negativas de la política de contención salarial para el bienestar de las mayorías, y también para el crecimiento económico y la paz social del país, han sido graves y poco a poco van quedando en relieve gracias al trabajo de agencias públicas como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de investigadores académicos, de instituciones multilaterales de desarrollo y de Organizaciones No Gubernamentales. Entre otras consecuencias, al empobrecimiento de las mayorías debe sumarse el incremento de la desigualdad y la polarización social, el bajo crecimiento económico asociado al empequeñecimiento del mercado interno y el aumento de la inseguridad, la violencia y el crimen organizado. México es hoy un país más desigual e inseguro que hace 40 años, y entre las principales causas de este retroceso está la política salarial que hundió en la pobreza a la mayoría de los trabajadores mexicanos. El abaratamiento de la fuerza de trabajo, o la reducción de los costos laborales, como acostumbraban llamarle los gobiernos de la época, no se limitó a la contención salarial, también se extendió a la seguridad social. Inspirada en el modelo chileno heredado por la dictadura, la reforma a la Ley del Seguro Social que entró en vigor en 1997 dio paso a la privatización del sistema de pensiones, que hasta entonces era responsabilidad del Estado. Nacieron las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES), empresas financieras privadas que administran las cuentas individuales de los trabajadores y los fondos de inversión capitalizados con los ahorros para

el retiro. Un antecedente del estallido social de 2019 en Chile fueron las protestas multitudinarias de los pensionados con el sistema privado porque lo que reciben no es suficiente para sostener una vida digna, entre otras cosas por las altas comisiones que cobran las administradoras privadas. En México los primeros “aforados” se jubilarán hacia 2035 y percibirán una pensión de entre 40 y 15% del salario que hoy reciben (Chinas, 2007; Levy, 2017)<sup>1</sup>.

La legalización de la subcontratación laboral (*outsourcing*), los contratos por temporada y la reducción de los costos por despido fueron otras tantas medidas adversas a la clase trabajadora que se concretaron, todas ellas, en las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo promovidas por el presidente Felipe Calderón Hinojosa y publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012, último día de su administración. Tres años después de consumada la reforma laboral de 2012, un estudio publicado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República ofrecía un panorama de sus resultados muy distinto al prometido por el gobierno de Calderón. Las tendencias observadas indicaban un crecimiento de la contratación temporal, pero no a costa de la informalidad sino

de la contratación permanente, sin creación de nuevas fuentes de empleo. El riesgo visible asociado a la reforma era perder fuentes de trabajo estable y aumentar las fuentes irregulares, lo que sólo contribuiría la precarización del mercado laboral. La evidencia internacional, agrega el estudio, sugiere que las reformas concentradas en la flexibilidad laboral tan sólo favorecen la sustitución de trabajadores permanentes por temporales sin que ello genere más empleos o mejore el ingreso de los trabajadores (Martínez, 2015).

La implementación de la reforma de Calderón correspondió a la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018). Los resultados de la política laboral en este periodo distan de ser positivos para los trabajadores mexicanos. A la precariedad en las condiciones laborales, con 60% de los trabajadores sin seguridad social, contratación definitiva, prestaciones de ley, jornadas superiores a las 8 horas y remuneraciones por debajo de la línea de pobreza del CONEVAL, la clase trabajadora mexicana debió sumar el aumento de puestos de trabajo con bajos salarios acompañado de la destrucción de empleos con mejores salarios.

Hacia el final del gobierno de Peña Nieto, cerca de un millón y medio más de trabajadores percibían hasta un salario mínimo en comparación con el inicio de su administración, y el número de trabajadores que percibían más de uno y hasta dos salarios mínimos aumentó en más de tres millones en el mismo periodo. En contraste, se habían perdido más de un millón de empleos de entre tres y cinco salarios mínimos y otro millón de empleos con más de cinco salarios mínimos. La clase trabajadora mexicana, ya sumergida en la pobreza en su mayoría, se empobreció todavía más en el periodo 2013-2018. Al finalizar el sexenio, 64% de los trabajadores percibían entre uno y tres salarios mínimos, lo que perpetuaba la pobreza en sus hogares ya que, según el CONEVAL, eran necesarios cuatro salarios mínimos para

---

1 El presidente de Chile, Gabriel Boric, presentó en noviembre de 2022 una iniciativa de ley para cerrar las administradoras privadas de los fondos de pensiones y crear una administradora pública de los fondos. La seguridad social volvería a financiarse con contribuciones del Estado, los empleadores y los trabajadores, y no solamente de los trabajadores como en el modelo heredado por la dictadura de Pinochet. Actualmente en Chile, según el presidente Boric, el 72% de las pensiones son inferiores al salario mínimo, mientras que las administradoras privadas perciben grandes utilidades (*Infobae*, 03 de noviembre de 2022).

que un hogar promedio de cuatro personas no cayera por debajo de la línea de pobreza por ingresos (Observatorio de Salarios-EQUIDE, 2018).

Hoy en día, cuatro de cada diez trabajadores mexicanos no ganan lo suficiente para comprar su comida y dos terceras partes de los trabajadores formales con seguridad social están por debajo de la línea de bienestar. La pobreza por ingresos afecta al 53% de la población y la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, sólo es comparable a la de algunos países del África subsahariana. La participación del trabajo en el ingreso nacional, que fue ascendente hasta mediados de los años '70, comenzó a reducirse desde entonces, de un máximo de 49% del trabajo frente a 51% del capital en 1976, a 26% del trabajo frente a 74% del capital en 2015, una caída de más de 20 puntos porcentuales, casi la mitad de la que tenía en 1976 (FKA y UIA, 2017; OXFAM, 2018; CONEVAL, 2022). Este es un retroceso económico y social de proporciones gigantescas, cuyas consecuencias en la vida política, la seguridad pública, el crecimiento económico y la democracia misma todavía no han sido evaluadas en toda su magnitud.

La política de contención salarial mantenida por las sucesivas administraciones federales entre 1982 y 2018 fue la antítesis del desarrollo. No solamente redujo a la mitad la participación del trabajo en el ingreso nacional, sino también tuvo implicaciones directas en el bajo crecimiento económico al propiciar lo que advertía el FMI (2015): aumentar el ingreso de los más ricos en detrimento de los más pobres propicia el estancamiento económico. Entre 1990 y 2019, el crecimiento económico de México promedió sólo 2.2 % anual, y el PIB *per cápita* comparado con el de los Estados Unidos disminuyó de cerca de 30% a menos de 20% (Banco Mundial, 2022). Incluso el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, hoy relevado por el Tratado México-Estados Unidos-Canadá, sirvió de poco para

impulsar el desarrollo del país. El rezago de la economía mexicana frente a los socios de América del Norte no solamente no se redujo sino aumentó, como señala el Banco Mundial.

Pero quizá el mayor costo de la política de contención salarial sea el crecimiento de la anomia social. En realidad, era improbable que arrojar a la pobreza a más de la mitad de la fuerza laboral del país no tuviera consecuencias en la cohesión social, la paz y la seguridad pública. Existe una relación estadísticamente significativa entre el incremento de la pobreza y la desigualdad, por una parte, y el crecimiento de la inseguridad, la violencia y el crimen organizado por la otra (Fajnzylber *et al.*, 2002; Enamorado *et al.*, 2016). El retroceso en las condiciones de vida de las clases trabajadoras fue tan grande que incluso con la mayor voluntad política llevará años revertirlo. Por esta misma razón cabe esperar, desafortunadamente, que también lleve años abatir la violencia y crimen organizado a los niveles de hace 40 años.

### Raíces de la desigualdad

Para entender cómo pudieron diseñarse e implementarse en México las políticas que provocaron semejante retroceso en la distribución del ingreso no es suficiente la teoría económica convencional (neoclásica), desarrollada básicamente para abordar las economías del Occidente industrializado. Tampoco es suficiente la teoría de la política pública que nos ofrecen los autores que analizan las políticas de aquellos países. México, como el resto de América Latina, tiene una historia radicalmente diferente a la de ese mundo y, para explicar su abultada pobreza y abismal desigualdad, es preciso echar mano de otros marcos teóricos y construir nueva teoría para entender lo que ocurre en el presente. También es necesario volver la vista atrás, hasta el nacimiento de la sociedad colonial que, siglos más tarde, se convertiría en una nación independiente.



La caída de la participación del trabajo de la mitad a un cuarto del ingreso nacional es un fenómeno atípico en el capitalismo de hoy en día y por demás extraño en el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, a la que pertenece México. Hundir los salarios medios por debajo del nivel de subsistencia resulta inaceptable en el plano de las relaciones comerciales internacionales por la suerte de *dumping* laboral que implica, como se hizo manifiesto en las negociaciones del nuevo Tratado México-Estados Unidos-Canadá firmado en 2018. Salarios mínimos que no alcanzan a cubrir la canasta del trabajador como individuo, y salarios medios que mantienen en la pobreza a la mayoría de las familias trabajadoras, sólo pueden entenderse en el marco de una sociedad con instituciones extractivas, diseñadas para el enriquecimiento de las elites a costa del bienestar de las mayorías de la población (Acemoglu y Robinson, 2016). Pero incluso el marco teórico que nos ofrecen Acemoglu y Robinson resulta insuficiente para entender semejante regresión en la distribución del ingreso. A las instituciones extractivas, en el caso de México debemos sumar la profunda y perniciosa desigualdad, con raíces históricas que se remontan a la conquista y colonización española y que marcaron desde el principio de la vida colonial la escisión entre una opulenta elite de peninsulares y sus descendientes, y los pueblos originarios como fuente de extracción de riqueza. Para entender la desigualdad socioeconómica de hoy es preciso recordar esas raíces.

A principios del siglo XIX, en los últimos años del periodo colonial, Alejandro de Humboldt escribe que las diferencias de clase, rango y fortuna eran generales en todo el territorio del imperio español en América, pero en ninguna parte eran tan acusadas como en la Nueva España, a la que llama “país de la desigualdad” en lo tocante a la distribución de fortunas y en lo relativo a la civilización y al cultivo del suelo. De la “espantosa desigual-

dad”, agrega el visitante alemán, se deriva el odio recíproco entre quienes tienen todo y los que nada tienen. Vemos de una parte, abunda Humboldt citando al obispo Antonio de San Miguel, los efectos de la envidia y de la discordia, la astucia, el robo, la inclinación a dañar a los ricos en sus intereses, y de la otra, la arrogancia, la dureza y el deseo de abusar en todas ocasiones de la debilidad del indio (Humboldt, 2014: 68 y 71).

En las colonias españolas de América, escribe Pablo González Casanova (2009), coexistían y se combinaban las relaciones de tipo esclavista y feudal y las de la empresa capitalista con trabajo asalariado. La heterogeneidad técnica, institucional y cultural coincidía con una estructura de relaciones de dominio y explotación entre grupos heterogéneos, culturalmente distintos. Esta característica de la vida colonial interna tuvo implicaciones políticas y psicológicas de largo alcance. El racismo y la discriminación, continúa González Casanova, son el legado de la historia universal de la conquista de unos pueblos por otros y aparecen en todas las colonias donde se encuentran dos culturas, lo mismo en Iberoamérica que en África o el Oriente. Son también la base de la deshumanización del colonizado o su percepción como un objeto “natural” de explotación.

Juan Ortega, estudioso de Humboldt, escribe que la condena del pensador alemán a la desigualdad social novohispana puede hacerse extensiva a nuestro tiempo: “las diferencias irritantes que él denunciaba siguen siendo todavía flagrantes e intolerables”, y agrega que las admoniciones de Humboldt sobre los males y peligros derivados de las injustas diferencias económico-sociales siguen ensombreciendo el horizonte de nuestra historia presente (Ortega, 2019: 274).

El “revés de fortuna” (Acemoglu y Robinson, 2016: 47) que la conquista española representó para el territorio de lo que hoy es México no terminó con la independencia del país. Si bien la guerra de independencia co-

menzó con un alzamiento popular, concluyó con un pacto entre las elites criollas para conservar las instituciones económicas heredadas de la colonia, basadas en la explotación de los pueblos indígenas y la creación de monopolios<sup>2</sup>, que habían hecho de México el país de la desigualdad descrito por Humboldt. El fin del colonialismo español en México a principios del siglo XIX marca el inicio del colonialismo interno. Emerson y Hoselitz, citados por González Casanova (2009), afirman que el final del colonialismo extranjero no elimina por sí sólo los problemas creados por este. En las nuevas naciones independientes tiende a mantenerse la opresión de unos grupos sociales por otros, que puede llegar a ser incluso más intolerable para los oprimidos que la continuación del gobierno colonial. González Casanova distingue entre colonias de granjeros, como las de Norteamérica, y colonias de explotación o de plantaciones, como las de la Nueva España o la Nueva Granada. La situación típicamente colonial se acentúa en estas últimas, con culturas heterogéneas y una serie de grupos o etnias más o menos separados entre sí por distintos colores, culturas y lenguas.

El colonialismo interno corresponde a una estructura de relaciones sociales de dominio y

explotación entre grupos culturales heterogéneos. En las ex colonias de explotación, continúa González Casanova, las elites, incluyendo a intelectuales del gobierno, manipulan a las masas desamparadas en una forma muy similar a la que empleaban los amos extranjeros cuyo dominio han roto. Los trabajadores en las ex colonias –sean esclavos, siervos, peones u obreros– reciben el mínimo necesario para la subsistencia y a menudo están por debajo de él (González Casanova, 2009). Los gobiernos liberales del siglo XIX, escribe Bonfil Batalla, resultaron desastrosos para los pueblos indígenas. Para los liberales, que sacralizaban la propiedad privada y el interés individual, la propiedad comunal de la tierra en las comunidades indias era un obstáculo que debía removerse de inmediato y, no sin resistencia indígena, las Leyes de Reforma desamortizaron en todo el país las tierras de propiedad comunal. El resultado fue que crecieron los latifundios a costa de las tierras comunales, y los indios, despojados de estas, “no tuvieron más alternativa que el peonaje en las haciendas, mano de obra arraigada por las deudas y por la fuerza [...] La igualdad jurídica, otra falacia del México imaginario de los liberales<sup>3</sup>, desamparó más al indio al suprimir las pocas

---

2 Durante la colonia, escribe Juan Ortega (2019), el sistema restrictivo y monopolista de la economía imperial se ejercía a favor de los comerciantes de Cádiz y Filipinas y a beneficio de los dueños de ciertos productos agrícolas cultivados en España, como la vid y el olivo. Estos y otros cultivos estaban prohibidos fuera de la Península para favorecer únicamente a los productores y exportadores españoles. Humboldt, añade Ortega, condenó en nombre de la libertad y el progreso esos monopolios, que le parecían inhumanos y rapaces, y otros más, como los del tabaco, la cría de la grana y del gusano de seda, el azogue y la pólvora.

---

3 Aunque está en el hemisferio occidental, México no es un país occidental en el sentido convencional del término. Bonfil Batalla escribe que la matriz cultural mesoamericana sigue viva y actuante en el *México profundo*, como él lo llama, conformado por los pueblos originarios, los campesinos tradicionales y los grupos urbanos subalternos y marginados, es decir, la vasta mayoría de la población mexicana. Las elites de ayer y de hoy sueñan con un país occidental al estilo de los Estados Unidos o Canadá, algo que no existe y nunca ha existido. Tal es el *México imaginario* de los liberales y, podemos agregar, también de los neoliberales.



prerrogativas que se le concedieron durante la Colonia, ante todo, la posesión comunal de la tierra” (Bonfil Batalla, 1990: 152-153).<sup>4</sup>

Acemoglu y Robinson (2016: 404-412) ejemplifican la continuidad histórica de la explotación en las ex colonias con la experiencia de nuestra vecina Guatemala en el siglo XIX. La independencia de ese país fue simplemente un golpe de la elite local, que mantuvo las instituciones económicas extractivas que tanto la habían beneficiado. Los liberales guatemaltecos promovieron el despojo de tierras a los indígenas para crear plantaciones de café, y el poder coercitivo del Estado liberal se utilizó para ayudar a los terratenientes a obtener mano de obra barata. En 1876, relatan estos autores, el presidente Justo Barrios exigió a los gobernadores provinciales proporcionar a los propietarios de las fincas cafetaleras todos los trabajadores que necesitaran, tomándolos de los pueblos indios. El repartimiento y el trabajo forzado no habían sido abolidos, y la explotación de los pueblos indígenas se mantenía exactamente igual que en la antigua colonia española.

En México la historia no fue muy diferente. El dictador Porfirio Díaz también facilitó la expropiación de enormes extensiones de tierra de los pueblos indígenas y concedió monopolios y favores a sus seguidores en todo tipo de negocios, como antes lo hicieron los

españoles. Sin embargo, continúan Acemoglu y Robinson, las instituciones que estableció Porfirio Díaz no eran idénticas a las de la colonia. La floreciente economía capitalista global de la segunda mitad del Siglo XIX brindaba oportunidades a las elites mexicanas de enriquecerse exportando materias primas y recursos naturales a Norteamérica y Europa occidental, que estaban en plena industrialización. La integración de México a la economía global tampoco significó cambiar las instituciones coloniales por otras más inclusivas. La bonanza económica porfirista siguió la trayectoria de explotación heredada de la colonia (*path dependence*) y solamente condujo a la siguiente etapa de instituciones económicas extractivas que ya habían convertido al país y a buena parte de América Latina en regiones de pobreza y desigualdad. Las instituciones económicas extractivas son esencialmente producto de la política pública. Un ejemplo de esto es la referida política de contención salarial que en el México de finales del Siglo XX y principios del XXI sumió en la pobreza a la mayoría de los trabajadores del país y ralentizó el crecimiento económico al estrechar al límite el mercado interno (FKA y UIA, 2017). El mercado más fundamental de todos, continúan Acemoglu y Robinson, es el mercado de trabajo inclusivo, toda vez que permite que las personas puedan contribuir a una economía más próspera. Por contraste, con un mercado de trabajo extractivo, los bajos salarios perpetuarán la pobreza e impedirán el crecimiento sostenido. Con salarios bajos, escriben Hoff y Stiglitz, los individuos con riqueza inicialmente baja dejarán pocas herencias a la próxima generación. Por ello, una distribución altamente desigual de la riqueza podría reproducirse a sí misma de un período al siguiente: “los efectos de una distribución altamente desigual de la riqueza pueden durar por siempre y pueden limitar permanentemente el crecimiento” (2002, citado en Rivera, Robert y Yoguel, 2009: 96). También el FMI (2015) sostiene que la alta

---

4 La reforma al Artículo 27 Constitucional de 1992, que legalizó la venta de tierras ejidales, tiene grandes semejanzas con la desamortización de las tierras comunales consumada por los liberales del siglo XIX. Para el gobierno neoliberal de Salinas de Gortari era inaceptable que las tierras ejidales estuvieran al margen de las relaciones mercantiles. Había que reformar la Constitución para legalizar la venta de esas tierras a inversionistas nacionales y extranjeros. Como puede apreciarse, el prefijo *neo* está plenamente justificado.

desigualdad económica resta potencial al crecimiento.

Vista en perspectiva histórica, la Revolución Mexicana de principios del siglo XX abrió un breve paréntesis en la trayectoria de explotación de las mayorías al permitir un incremento de los salarios reales y una mejoría en la distribución del ingreso en el periodo postrevolucionario (FKA y UIA, 2017). El paréntesis se cerró en los años '80 con el arribo al poder de la tecnocracia neoliberal que en poco tiempo restauró las instituciones económicas extractivas y sumió de nuevo en la pobreza a las mayorías trabajadoras con su política de contención salarial.

Como ya había ocurrido en el Porfiriato, los gobiernos de fin de siglo buscaron la integración de la economía a los mercados internacionales ofertando un país con salarios medios que volvían a situarse por debajo de la línea de pobreza. De este modo, México retomaba su vieja trayectoria de instituciones extractivas heredadas de la colonia, la *path dependence* de Acemoglu y Robinson, que ni siquiera una revolución social logró remontar. Como advertía González Casanova, la idea de una desigualdad “natural”, que condena a la pobreza a la mayoría de la población, fue nuevamente compartida por los efectivos del gobierno, que otra vez hacían causa común con los más ricos.

### **Insuficiencia de la teoría importada**

La perniciosa herencia del colonialismo interno y la prevalencia de instituciones extractivas marcan diferencias de fondo entre América Latina y los países industrializados de Occidente, que tienen instituciones más inclusivas. Esas diferencias marcan también la insuficiencia de la teoría generada en el mundo desarrollado para abordar las realidades latinoamericanas, algo que se observa en todo el espectro teórico, desde el liberalismo clásico hasta el marxismo. Por ejemplo, las categorías marxistas de explotación y plusvalía, acuñadas para el capitalismo industrial, se revelan insuficientes

para dar cuenta de la magnitud de la extracción de riqueza de las clases trabajadoras de la región, que mantiene una continuidad histórica desde las plantaciones y minas coloniales hasta los salarios que hoy en día perciben los trabajadores mexicanos.

La categoría marxista de explotación contempla un precio de la fuerza de trabajo, o salario, que cubre las necesidades básicas del trabajador y su familia, a diferencia de lo que sucede actualmente en México, con salarios medios que son por mucho insuficientes para cubrir esas necesidades. La teoría marxista del valor-trabajo no alcanza a explicar lo que ocurre en sociedades extractivas como la mexicana y otras de América Latina. La maximización de la extracción de plusvalía se da a costa incluso de la salud y educación del trabajador y de su familia, como ha denunciado el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2010). Para entender las condiciones laborales en México y otros países de la región es preciso construir nueva teoría, capaz de explicar el fenómeno de la explotación de que son objeto los trabajadores, incluidos los del sector formal de la economía, más semejante a la explotación de los indios en la Nueva España que describe Humboldt que a los salarios medios de las economías emergentes.

Del otro lado del espectro teórico ocurre un fenómeno semejante. Las teorías de la *mainstream* neoclásica que los economistas formados en universidades estadounidenses trajeron a México y otros países de América Latina en la segunda mitad del siglo XX se desarrollaron para explicar las realidades de sociedades con mercados inclusivos, salarios remuneradores, derechos de propiedad bien establecidos e inversión en educación y tecnología como motores de la prosperidad, entre otros factores que promueven el desarrollo incluyente (Acemoglu y Robinson, 2016). Esas teorías pronto colisionaron con las instituciones extractivas de nuestros países y, en vez del prometido crecimiento económico sostenido, tan sólo pro-

piciaron la concentración de la riqueza, el bajo crecimiento económico y el incremento de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Como observa Juan Linz (2005), los economistas neoclásicos, a semejanza de los matemáticos, trabajan mucho con modelos puramente deductivos que suelen prescindir de un conocimiento profundo de las realidades políticas. La teoría económica neoclásica, escribe Linz, ofrece un instrumental poderoso para entender las economías de mercado *que funcionan razonablemente bien*, como las de los Estados Unidos o el Reino Unido, no así la de Sierra Leona, por ejemplo y, podemos añadir, tampoco la de México y otros países de América Latina con su abismal desigualdad, sus economías oligopólicas, su baja inversión en educación y tecnología y sus salarios medios que perpetúan la pobreza de las mayorías.

En su carta *A un joven economista mexicano*, el connotado economista Jesús Silva Herzog advertía que las teorías desarrolladas en los grandes centros del capitalismo no debían aplicarse sin más a países como México. Afirmaba que, de ser necesarias, las adaptaciones teóricas sólo debían realizarse después de un cuidadoso análisis, con los pies bien plantados en nuestra tierra y con una clara visión de las necesidades y las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano (Silva Herzog, 1967). Ese consejo fue desoído por los tecnócratas que llegaron al poder en los años '80 en México y que, subestimando las profundas diferencias entre sociedades como las de los Estados Unidos o Europa Occidental, y sociedades como la mexicana, diseñaron e implementaron políticas públicas que sólo aumentaron la desigualdad y la polarización social, como las citadas políticas de privatización de la seguridad social, de contención salarial o de mercantilización de las tierras ejidales, entre otras. Más allá de las habituales críticas al paradigma neoliberal de gobierno, que se escuchan en todas partes, aún está por completarse una crítica profunda de las consecuencias políticas,

económicas y sociales de sus políticas públicas, particularmente graves en sociedades excluyentes como la mexicana.

La *mainstream* neoclásica desde luego no alcanza a dar cuenta de factores culturales como la herencia del colonialismo interno, que está en la base de las percepciones de las elites y clases medias sobre la desigualdad, y específicamente sobre el carácter extractivo del mercado de trabajo, visto como algo enteramente normal. En la sociedad mexicana la cultura extractiva está profundamente arraigada, incluso entre los desfavorecidos. Es casi como una ley de la naturaleza que los pobres devenguen salarios de hambre. Al igual que en muchas empresas, las clases acomodadas no se sonrojan al pagar a sus trabajadores o empleados domésticos salarios que bien saben que son insuficientes para cubrir las necesidades básicas de sus familias. Sencillamente se piensa que así ha sido siempre y que así siempre será. La pobreza misma es vista como una condición normal de las mayorías, que intentar cambiar desde la política pública es imposible, y también peligroso. Fueron esta clase de percepciones las que en 2017 llevaron a los negociadores mexicanos a oponerse en un principio a que los salarios extractivos que se pagan en México se abordaran en las negociaciones del nuevo tratado comercial de América del Norte, con el argumento de que eran un asunto interno que no debía someterse a discusión. Esos salarios, que escandalizaban a estadounidenses y canadienses, eran vistos por la parte mexicana como algo normal y como una ventaja competitiva del país que había que mantener.<sup>5</sup>

---

5 Desde el inicio de las negociaciones para renovar el TLCAN, las partes estadounidense y canadiense presionaron al gobierno mexicano para elevar los salarios en México, que les parecían inaceptablemente bajos. Al principio los representantes del gobierno

La raigambre cultural de las instituciones económicas extractivas y su continuidad histórica desde tiempos de la colonia dificultan el avance hacia la inclusión social. La desigualdad en México, como ya observó Humboldt hace dos siglos, es consustancial a la vida nacional, una suerte de condición *sine qua non* de la existencia misma de la sociedad mexicana, y es que el fin de la desigualdad tal como la conocemos en México sería también el fin de la sociedad extractiva que por siglos ha enriquecido a las elites a costa de las mayorías, una meta difícil de alcanzar, incluso en democracia. Las ideas igualitarias sólo son reivindicadas por pequeños grupos y, más allá de la propaganda electoral, por unas pocas corrientes políticas. Esto hace que la continuidad de las políticas redistributivas de la riqueza y el poder nunca esté asegurada. El término del mandato de un gobierno de corte progresista con alta probabilidad implicará el fin de esas políticas y la restauración de las tradicionales políticas públicas de la sociedad extractiva.

La redistribución también se dificulta en las sociedades extractivas por la baja cohesión social, resultado de la profunda desigualdad y la alta polarización social, algo que ya había observado Humboldt. Como advierte la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), altos niveles de desigualdad intensifican las jerarquías sociales, lo que incrementa los niveles de ansiedad social y el conflicto de clases provocando la erosión de la confianza y la cohesión social. Las disparidades de ingreso inhiben el gasto social porque los ricos tienen menos que ganar con la redis-

tribución de la riqueza para el interés general. El mayor poder de los ricos lleva a un menor interés en bienes públicos e infraestructura, con lo que hay menos oportunidades para los pobres. Estos factores, concluye la OCDE, explican la mayor violencia y la anomia social en las sociedades más desiguales. En las sociedades con amplias disparidades de ingreso existen incentivos para un comportamiento individualista, lo que no ayuda a disminuir los comportamientos violentos (OCDE, *Regional Social and Environmental Indicators: Safety in Regions*, citada en Elizondo Mayer-Serra, 2017: 241).

### **Sociedad civil, instituciones extractivas y colonialismo interno**

Los factores culturales que hacen ver al trabajador como un objeto “natural” de explotación, las instituciones económicas extractivas que el país ha tenido desde la colonia y el paradigma neoliberal de gobierno, vigente durante más de 30 años, se conjugaron para impedir que la sociedad civil mexicana se erigiera en una fuerza socio-integradora capaz de contrarrestar el incremento de la pobreza y la desigualdad asociado a las políticas de contención salarial, y de asegurar y fortalecer la cohesión social a la manera de las sociedades de Europa continental. Inspirado en la experiencia europea, Habermas escribe que, con su recurso específico que es la solidaridad, la sociedad civil se distingue del sistema económico, cuyo recurso específico es el dinero, y de la administración pública, cuyo recurso específico es el poder administrativo (Habermas, 2010a).

La idea de una sociedad civil que interviene en la elaboración de las políticas públicas en busca del bien colectivo con el recurso de la solidaridad se popularizó en América Latina y dio sustento y legitimidad a las demandas de participación de la sociedad civil organizada en la conducción de los asuntos públicos, así como a los modelos de gobernanza inspirados en este ideal (Aguilar Villanueva, 2009).

---

de Peña Nieto se negaron a que la cuestión salarial fuera incluida en las negociaciones, con el argumento de que ese tema debía ser tratado por cada país mediante legislación y políticas públicas nacionales (Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, 2017).

Pocos repararon en los límites que el propio Habermas había impuesto a la validez de sus tesis, que las privaban de toda pretensión de validez universal. Además de una red de asociaciones libres, precisa Habermas, el espacio público también necesita identidades del yo de tipo *post convencional*, que actúan comunicativamente, es decir, que atienden también a las razones e intereses de los otros, además de los propios (2010a: 378). El espacio público, aclara Habermas, sólo puede asentarse sobre la base que representa una sociedad civil “que quede por encima de los límites de clase y que haya logrado sacudirse esas cadenas centenarias de estratificación y explotación sociales” (2006: 159 y 2010b: 117). Con sus instituciones extractivas y su colonialismo interno, México y otros países de América Latina están muy lejos todavía de haberse sacudido esas cadenas centenarias de las que habla Habermas.

Frente al espacio público en la sociedad post convencional, continúa este autor, el otro extremo es ese “mundo post político” en que la empresa transnacional se convierte en modelo de comportamiento. Ciudadanos que han sido despachados de la comunidad de solidaridad estatal tienen que abandonar sus ilusiones y aprender a arreglárselas solos. Habermas resalta el núcleo neoliberal de esta visión: la autodeterminación articulada en términos de ciudadanía estatal queda reducida a autonomía privada. Imperativos de competitividad global inducen a desmontar el Estado social y a acabar con el sistema público de pensiones y la salud universal. Pero el Estado que haga esto, advierte, ha de estar dispuesto a vivir con una subclase (*underclass*) en el propio país: aquel conjunto de grupos marginados que han quedado segmentados del resto de la sociedad, que ya no pueden cambiar su situación por sus propias fuerzas y han caído fuera del contexto de la solidaridad ciudadana (2006: 192). Pero la segmentación social, advierte Habermas, no significa que una comunidad política pueda alzarse de encima a una de sus partes

sin más consecuencias, y al menos tres son inevitables: 1. Una subclase genera tensiones sociales cuyas descargas consisten en revueltas puramente autodestructivas, carentes de toda estrategia y finalidad; 2. La desprotección social y la miseria física no pueden restringirse a un determinado lugar. El veneno de los guetos alcanza a toda la infraestructura del interior de las ciudades, trasciende a las regiones y pasa a aposentarse en los poros de la sociedad entera; 3. La erosión moral de la sociedad, que quebranta a toda la comunidad republicana en su propio núcleo universalista: decisiones mayoritarias tomadas de modo formalmente correcto, como la privatización de las pensiones, que ponen en entredicho la legitimidad del Estado de Derecho y la democracia. Tales resultados, concluye Habermas, derivan de lo que llama *desolidarización* (2006: 195).

En México, los imperativos de competitividad global indujeron a los gobiernos neoliberales a implementar una política de contención salarial cuyo resultado más visible es una clase trabajadora situada en su mayor parte por debajo de la línea de pobreza. Con su política laboral, el Estado mexicano generó lo que advertía Habermas: una suerte de *subclase (underclass)* que ha quedado segmentada del resto de la sociedad y que incluye a más de la mitad de la población del país.<sup>6</sup> Las consecuencias están a la vista: la inseguridad, la violencia y el crimen organizado (el veneno de los guetos, en la expresión de Habermas) se extendió a lo largo y ancho del territorio nacional.

---

6 Recordemos los datos del CONEVAL: 52.8% de la población mexicana está en situación de pobreza por ingresos, en tanto que la suma de los porcentajes de la población pobre más la vulnerable (aquella situada por encima de la línea de pobreza por ingresos, pero con una o más carencias sociales) alcanza 76.5%, más de tres cuartas partes de la población total (CONEVAL, 2022).

Históricamente alejado del modelo de las sociedades solidarias de Europa Occidental, México se alejó todavía más con las políticas públicas de los gobiernos neoliberales y se acercó a su opuesto, el de contratos entre participantes en el mercado inspirado en el derecho privado, ese “mundo post político” descrito por Habermas, en que los ciudadanos que eran despachados del contexto de la comunidad de solidaridad estatal –por ejemplo, la solidaridad intergeneracional que sostenía el sistema de pensiones y jubilaciones– debían aprender a arreglárselas por sí mismos con contratos privados. El modelo de autodeterminación articulada en términos de ciudadanía estatal, en efecto, retrocedió ante el modelo de autonomía privada. La falta de solidaridad o la simple y llana indiferencia de las elites y clases medias ante el retroceso de las condiciones de vida de las mayorías trabajadoras (Canto Sáenz, 2021) no abonó el terreno para avanzar en México hacia ese modelo de sociedad descentrada y solidaria que teorizaba Habermas sobre la base de la experiencia de su propio país, Alemania, y de otros países de Europa occidental. Fue claramente insuficiente el recurso específico de la sociedad civil, precisamente la solidaridad, que la distinguiría del sistema económico y de la administración pública y prodigaría legitimidad a su participación amplia y directa en la formación de la voluntad general. El déficit de solidaridad restó sustento a la idea de un desplazamiento del centro de gravedad en la relación de los tres recursos, desde el dinero y el poder administrativo hacia la solidaridad, que habría dotado a la sociedad civil mexicana de la fuerza socio-integradora que poseen las sociedades solidarias.

El centro de gravedad, para seguir con la terminología de Habermas, se desplazó, no hacia la sociedad civil solidaria, sino hacia el sistema económico. Las ideas del mercado colonizaron el espacio público y, junto con el retroceso de las condiciones de vida de las clases trabajadoras, propiciaron también la reduc-

ción del *poder administrativo* con el empequeñecimiento de la administración pública. El déficit de solidaridad no sólo restó viabilidad en el país al modelo de democracia discursiva basado en la sociedad post convencional que Habermas teoriza, sino también a los modelos de gobernanza que proponían un gobierno compartido entre el Estado y actores no gubernamentales, inspirados en el ideal de una sociedad civil solidaria de tipo europeo (Prats, 2005; Blanco y Gomá, 2003; Van Gestel y Teelken, 2004). Los intentos de promover tales modelos en nuestro país, a juzgar por la información disponible, derivaron de una extrapolación sin mayor sustento de esas tesis al contexto mexicano.

La colonización del espacio público por el ideario neoliberal legitimó el deterioro de los ingresos de las mayorías trabajadoras, presentado como un inevitable costo del desarrollo. Esta legitimación fue relativamente fácil en el marco de la sociedad extractiva con su bagaje histórico de desigualdad y exclusión social. La importación de modelos económicos acuñados para economías industrializadas, y de modelos como la gobernanza sociopolítica, desarrollados para sociedades más incluyentes, tuvo altos costos económicos y sociales en el contexto de las instituciones extractivas y el colonialismo interno, vigentes en México. Con más de la mitad de su población sumida en la pobreza, México no es una sociedad post convencional y ni aun convencional en los términos de Habermas. El mayúsculo retroceso social acumulado en las últimas décadas demuestra cuán lejos está el país, no solamente de las sociedades solidarias de Europa continental sino también de las sociedades anglosajonas que, pese a tener Estados de Bienestar menos desarrollados que aquellas, tienen instituciones económicas inclusivas que brindan a las mayorías de su población la posibilidad de una vida digna.



## **Comentarios finales**

La teoría importada del Occidente industrializado es insuficiente para explicar las realidades de México y América Latina, y esta insuficiencia tiene consecuencias de fondo en la política pública. Como advirtió Jesús Silva Herzog, no deberíamos aplicar en nuestros países las teorías desarrolladas en aquel mundo sin los pies bien plantados en nuestra tierra y sin una clara visión de las legítimas aspiraciones de nuestros pueblos. Por ejemplo, las teorías y modelos ofrecidos por la economía neoclásica, que por más de 30 años inspiraron el quehacer del gobierno mexicano, no cumplieron su promesa de un crecimiento económico sostenido y tan sólo aumentaron la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Otro tanto puede afirmarse de modelos importados como el de la gobernanza sociopolítica o gobierno compartido con actores de la sociedad civil o del mercado (Kooiman, 2004; Aguilar Villanueva, 2009). La perniciosa herencia del colonialismo interno y la prevalencia de instituciones extractivas marcan diferencias de fondo entre las excluyentes sociedades latinoamericanas y las sociedades más incluyentes de Europa o de Norteamérica. En el México de hoy, como en el de ayer, seguimos lidiando con fenómenos tan extendidos como la discriminación y el racismo, ese legado universal de la conquista de unos pueblos por otros que, con grupos sociales y etnias separadas por distintos colores, culturas y lenguas, hace ver a los grupos dominados (es decir, a las mayorías), como objeto “natural” de explotación, como escribió Pablo González Casanova. Acaso la gobernanza sociopolítica sea un enfoque útil en las sociedades “solidarias” que describe Habermas. En México, la formulación acrítrica de políticas públicas inspiradas en ese modelo no impidió que la mayoría de los trabajadores se hundiera en la pobreza y el país se deslizara hacia la inseguridad y la violencia.

La inestabilidad política y social inherente a las sociedades excluyentes hace aún más im-

perativas las políticas redistributivas de la riqueza y el poder, no sólo por consideraciones de equidad, sino también de gobernabilidad. Sin embargo, esas políticas son más difíciles de implementar en países con tanta desigualdad y polarización social, entre otras razones por el mayor poder de las elites vinculado a la concentración de la riqueza junto con el menor poder de los grupos mayoritarios, resultado de su pobreza y marginación (Przeworski, 1998). La concentración de la riqueza es, a fin de cuentas, la concentración del poder. En las sociedades excluyentes el desbalance de poder entre ricos y pobres es mucho mayor que en las sociedades incluyentes, lo que propicia una mayor resistencia de los grupos dominantes a la redistribución, y también su mayor capacidad para frenar y revertir eventuales políticas redistributivas. En sociedades excluyentes como la mexicana, con sus elites acostumbradas desde tiempos de la Colonia a ignorar las demandas y necesidades de las mayorías, el papel compensador del Estado democrático es imprescindible. Solamente una visión ideologizada de la política pública, como la asociada al modelo neoliberal del gobierno, pudo negar capacidad de agencia a los gobiernos democráticamente electos y pretender que las políticas públicas, para ser tales, debían ser consensadas en redes de actores donde por definición no estaban representadas las mayorías no organizadas mientras los intereses de las clases acomodadas estaban sobrerrepresentados.

El pensamiento neoliberal, hoy en retirada en América Latina, no es el mejor consejero para la política pública. Pone demasiado énfasis en los intereses del mercado al tiempo que descuida los intereses de las mayorías, por lo que su inevitable corolario, donde quiera que se haya convertido en el inspirador de las políticas públicas, es la concentración del ingreso y el incremento de la desigualdad. Esto es aún más cierto en sociedades excluyentes como la mexicana, con su secular herencia de desigualdad y sus instituciones económicas histórica-

mente extractivas. En países como México y otros de América Latina, el desinterés de los gobiernos neoliberales y de las elites en las causas de las mayorías deviene en una fuente de tensiones sociales que ponen en riesgo la estabilidad política y la gobernabilidad e incluso la paz social.

La adopción acrítica de modelos de gobierno y políticas públicas concebidos para otros mundos ha resultado costosa para México, un país que hoy se distingue por la abultada pobreza de sus mayorías, su desigualdad abismal y sus altos índices de inseguridad, violencia y crimen organizado. Para avanzar hacia la sociedad incluyente en México y en América Latina es necesario tomar distancia de esos modelos y construir teoría del gobierno y la política pública que parta del conocimiento profundo de nuestra historia y de nuestras realidades. Es una tarea pendiente.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2016). *Por qué fracasan los países*. México: Crítica-Paidós.
- Aguilar Villanueva, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Mundial (2022). *Crecimiento de la productividad en México: Comprendiendo las dinámicas principales y los determinantes clave*. Disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/country/mexico/publication/crecimiento-de-la-productividad-en-mexico>
- Blanco, I. y Gomà, R. (2003). La crisis del modelo de gobierno relacional. Reflexiones en torno a la *governance* participativa y de proximidad. *Gestión y Política Pública*. Vol. XII: 5-42.
- Bonfil Batalla, G. (1990). *México profundo. Una civilización negada*. México D.F.: Grijalbo.
- Canto Sáenz, R. (2021). Vecinos distantes. Sociedad civil y clases trabajadoras en México. *R. Torres Martínez* (pp. 227-257). México: UNAM.
- Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (2017). *Concluye la segunda ronda de negociaciones del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Análisis y reacciones en los tres países*. México: Senado de la República.
- Chinas Salazar, D. (2007). *La privatización del sistema de pensiones en México. Reforma a la ley del ISSSTE*. Guadalajara: XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2022). *Pobreza en México*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>
- Elizondo Mayer-Serra, C. (2017). *Los de adelante corren mucho. Desigualdad, privilegios y democracia*. México D.F.: Debate.
- Enamorado, T., López-Calva, L., Rodríguez-Castelán C. y Winkler H. (2016). Income Inequality and Violent Crime: Evidence from Mexico's Drug War. *Journal of Development Economics*. Vol. 120: 128-143.
- Expansión (2018). Estos son los mejores (y peores) salarios mínimos en Latinoamérica. *Expansión*. Disponible en <https://expansion.mx/economia/2018/01/09/estos-son-los-mejores-y-peores-salarios-minimos-en-latinoamerica>
- Fajnzylber, P., Lederman D. y Loayza N. (2002). Inequality and Violent Crime. *Journal of Law and Economics*. Vol. XLV: 1-40.
- FKA y UIA (Fundación Konrad Adenauer y Universidad Iberoamericana) (2017). *México: País de pobres y no de clases medias*. México: GEDISA.
- FMI (International Monetary Fund) (2015). *Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective*. Washington D. C.: International Monetary Fund.
- González Casanova, P. (2009). *El colonialismo interno*. En Pablo González Casanova, *De la sociología del poder a la sociología de la explotación. Pensar América Latina en el siglo XXI* (pp. 129-156). Bogotá: CLACSO.
- Habermas, J. (2006). *Más allá del Estado Nacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.



- Habermas, J. (2010a). *Facticidad y Validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (2010b). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Madrid: Paidós.
- Hoff, C. y Stiglitz J. (2002). *La teoría económica moderna y el desarrollo*. En M. Gerald Meier y Joseph Stiglitz (Eds.). *Fronteras de la economía del desarrollo. El futuro en perspectiva histórica* (pp. 389-461). México D.F.: Banco-Mundial y Alfaomega.
- Humboldt, A. (2014). *Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México D.F.: Porrúa.
- Kooiman, J. (2004). Gobernar en gobernanza. *Revista Instituciones y Desarrollo*. Núm. 16: 171-194.
- Levy, S. (2017). *Seguridad social. Una salida al callejón sin salida*. En Héctor Aguilar Camín, Luis de la Calle, María Amparo Casar, Jorge Castañeda, José Ramón Cossío Díaz, Eduardo Guerrero, Santiago Levy y José Woldenberg (Eds.). *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. (pp. 297-307). México D.F.: Debate-Nexos-Universidad de Guadalajara.
- Linz, J. (2005). El pasado, presente y futuro de la política comparada: un simposio. Entrevistas de Gerardo Munck y Richard Snyder. *Política y Gobierno*. Vol. XII, Núm. 1: 127-156.
- Martínez, J. (2015). *Alcance de la reforma laboral de 2012 y decisiones legislativas pendientes en la materia*. México D.F.: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República.
- Observatorio de Salarios-EQUIDE (Instituto de Investigación para el Desarrollo con Equidad) (2016). *Informe Anual del Observatorio de Salarios 2016. Los salarios y la desigualdad en México. Universidad Iberoamericana*, Ciudad de México. Disponible en [http://redsalarior.org/informes/leer/informe\\_2016\\_observatorio\\_de\\_salarios/56](http://redsalarior.org/informes/leer/informe_2016_observatorio_de_salarios/56)
- Observatorio de Salarios-EQUIDE (Instituto de Investigación para el Desarrollo con Equidad) (2018). El sexenio del empleo precario y los bajos salarios. *Policy brief-Análisis de Coyuntura*. Núm. 2. Disponible en: [policy-brief-analisis-de-coyuntura-no-2-el-sexenio-del-empleo-precario-y-los-bajos-salarios-1\\_1545929893.pdf](http://policy-brief-analisis-de-coyuntura-no-2-el-sexenio-del-empleo-precario-y-los-bajos-salarios.pdf) (oducal.com)
- Ortega y Medina, Juan A. (2019). *Estudio introductorio al Ensayo político sobre el reino de la Nueva España*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Históricas de la UNAM. Disponible en: <http://www.historicas.unam.mx/publicaciones/publicadigital/libros/644/humboldt.html>
- OXFAM (Oxford Committee for Famine Relief) (2018). *México justo: propuestas de políticas públicas para combatir la desigualdad*. México D.F.: OXFAM.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2010). *Informe sobre desarrollo humano. La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. Nueva York: PNUD.
- Prats, J. (2005). *De la burocracia al management: Del management a la gobernanza (Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo)*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Przeworski, A. (1998). El Estado y el ciudadano. *Política y Gobierno*. Vol. 2: 341-379.
- Rivera R., Miguel A., Robert V. y Yoguel G. (2009). Cambio tecnológico, complejidad e instituciones: El caso de Argentina y México. *Problemas del Desarrollo*. Vol. 40, Núm. 57: 75-109.
- Silva Herzog, J. (1967). *A un joven economista mexicano*. México D.F.: Empresas editoriales.
- Van Gestel, N. y Christine T. (2004). Servicios de educación superior y de seguridad social en los Países Bajos: Institucionalismo y nueva gestión pública. *Gestión y Política Pública*. Núm. XIII: 427-467.



# La evolución de la enseñanza de la Administración y Políticas Públicas en Colombia

*The evolution of the teaching of Administration and Public Policies in Colombia*

Por Cesar Ramírez Chaparro\* y Ana Polack\*\*

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 20 de marzo de 2023.

## RESUMEN

En este artículo de investigación nos interesamos por analizar el desarrollo de la enseñanza en el campo de la administración y políticas públicas tanto de forma separada como una parte de la Ciencia Política en las universidades públicas y privadas de Colombia. Dado que suele debatirse más sobre la Ciencia Política como disciplina, hemos decidido observar no sólo la historia e historias de la subdisciplina —desde sus protagonistas—, sino particularmente cómo se inserta la enseñanza de la administración y de las políticas públicas en el país. Nos propusimos observar las diversas trayectorias en algunas de las principales universidades, la inclusión progresiva de contenidos

referentes a esta área en los planes de estudio de carreras de Ciencia Política y afines, cómo se construye el espacio para la gestión pública dentro de la Ciencia Política colombiana y cómo ha cambiado la forma de enseñar y de hacer dentro de las universidades en los últimos años.

**Palabras clave:** *Ciencia Política, Administración Pública, Educación, Colombia.*

## ABSTRACT

In this paper we are interested to analyze the development of teaching in the field of administration and public policies both separately and as a part of political science in public and private universities in Colombia. Given that

---

\* Doctorando en Administración para la sostenibilidad, Magíster en Estudios Latinoamericanos por París 3. Magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana. Master en Estudios de las sociedades Latinoamericanas por l'Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3. Correo electrónico: cesar.ramirez@esap.edu.co

\*\* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas - Université de Paris 3. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Martín. Doctora en Historia por la Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales - Paris. Correo electrónico: anapolack@gmail.com

political science as a discipline is often debated, we have decided to observe not only the history and histories of the subdiscipline -from its protagonists- but particularly how the teaching of administration and public policies is inserted in the country. We propose to observe the diverse trajectories in the main universities, the progressive inclusion of contents related to this area in the curricula of political science and related careers, how the space for public management is built within Colombian political science and how the way of teaching and doing within universities has changed in recent years.

**Keywords:** *Political Science, Public Administration, Education, Colombia.*

## Introducción

Los estudios sobre la Ciencia Política como disciplina en Colombia han tenido un interesante desarrollo en este siglo dando cuenta tanto de su historia como sus transformaciones más recientes, lo cual nos da un excelente punto de partida permitiendo revisar en profundidad el giro que se ha producido dentro de la disciplina en un ámbito particular como lo es la administración y políticas públicas. En primer lugar, abordaremos el recorrido de la Ciencia Política y Administración Pública en la segunda mitad del siglo XX, la incorporación progresiva de la Administración y Políticas Públicas a los programas de pregrado durante las primeras décadas del siglo XXI y, por último, la situación actual de los posgrados y cómo se inserta en ellos el creciente interés por la profesionalización tanto en gestión pública, como en políticas públicas tanto en general como enfocadas al ámbito territorial.

## Ciencia Política, Administración Pública y Gestión Pública: ¿Cómo estamos?

De acuerdo con algunos de las y los autores y actores consultados, el desarrollo de la Ciencia Política colombiana tiene su inicio en 1968 en

la Universidad de los Andes con la creación del departamento de Ciencia Política (Bejarano, Wills, 2005), ampliándose este ámbito académico en la década siguiente y particularmente con la apertura de un programa de posgrado en la Facultad de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Javeriana en Bogotá en 1975 (Torres, 1994). Las revisiones sistemáticas como la de Botero Leyva subrayan que no existe acuerdo sobre este origen, pero sí en el hecho de que el desarrollo histórico de la Ciencia Política colombiana no estuvo desvinculado de las diversas coyunturas políticas que atravesó: “(...) la forma como los contextos social y político son una clave imprescindible para entender los procesos de nacimiento e institucionalización de la disciplina: la Ciencia Política no está tan alejada de la política” (Leyva Botero *et al.*: 2013: 28). En efecto, y al igual que en otros países latinoamericanos, los debates y desarrollos externos sobre todo en los Estados Unidos y Europa tienen influencia en el desarrollo disciplinar propio, pero tiene un mayor poder explicativo de los recorridos históricos que sufre la disciplina los sucesos políticos nacionales.

Por su parte, la Administración Pública como campo de estudio se desarrolló en la segunda posguerra con gran desarrollo en Europa a partir del auge de los Estados de Bienestar y el análisis de políticas públicas en la década de 1950 en los Estados Unidos (Boulcourf y Cardozo: 2020), pero en Colombia tanto como enseñanza-aprendizaje como en el ámbito de la investigación tiene un desarrollo paralelo e incluso más temprano y no totalmente desvinculado del desarrollo de la Ciencia Política en su perspectiva más amplia. La Escuela Superior de Administración Pública fue creada por ley nacional en 1958 bajo la presidencia de Alberto Lleras Camargo y reglamentada dos años más tarde posibilitando que iniciara su funcionamiento a comienzos de 1961. Inicialmente, la carrera se denominó Ciencias Políticas y Administrativas asimilando la es-

estructuración de contenidos y programas académicos a los existentes en las escuelas francesas. En los primeros años de funcionamiento la investigación se organizó en tres institutos: Administración general, Estudios internacionales y Administración social. Luego se organizó el Centro de Investigaciones y el Instituto de Planeación Gubernamental. Esta creación institucional recibió apoyos internacionales de diversas fuentes como la Fundación Ford, Unesco y el gobierno de Francia. Las temáticas desarrolladas en los contenidos de la formación de pregrado como de publicaciones de la época estuvieron centradas en problemáticas administrativas y organizacionales, de gobierno y planeación (recomendando incluso al gobierno nacional la creación de un Instituto de Planeación gubernamental), finanzas públicas, planeación urbana y regional. Estas tuvieron asesoría y apoyos externos tanto de Naciones Unidas como de académicos franceses que visitaron Bogotá en la década de 1960: Maurice Duverger, Georges Burdeau, Leo Hamon. Este apoyo internacional contribuyó al desarrollo de la enseñanza e investigación en Ciencia Política.

El contexto político en el que surgen ambas escuelas, una de inspiración anglosajona y la otra francesa, es el del Frente Nacional. El plebiscito de 1957 abre paso a la reorganización del Servicio Civil y la creación de una carrera administrativa profesional que requería de un espacio de formación y de investigación. El presidente Lleras Camargo en su discurso de inauguración de la ESAP reconoció que se trataba de una necesidad para la racionalización del Estado y la formación de funcionarios públicos ajenos a la lucha política partidaria (Younes: 2009). El siguiente paso en la reforma administrativa y gubernamental se produce en 1967 bajo la presidencia de Carlos Lleras Restrepo, tanto a nivel nacional como subnacional y como hemos dicho, poco después surge la Facultad de Ciencias políticas de la Universidad de los Andes.

Durante el gobierno de Misael Pastrana (1970-1974) se amplían las funciones de la ESAP abriéndose el espacio para programas de capacitación y se multiplican los programas de enseñanza de pregrado en Administración Pública abriéndose un programa nocturno de once semestres para bachilleres funcionarios públicos (Younes: 2009) y mediante la creación de Unidades Regionales en Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Ibagué y Medellín.

En 1986, bajo la presidencia de Virgilio Barco, se adelantan procesos de descentralización política lo que afecta no sólo la formación en Administración Pública y en Ciencia Política, sino también los intereses académicos y de investigación en todos los centros existentes hasta el momento denominados Ciencia Política o Ciencia Política y Administrativa. En la ESAP, a su vez, se amplía la presencia en el interior del país con la apertura de nuevas sedes regionales en Risaralda, Cauca, Meta, Boyacá y Norte de Santander.

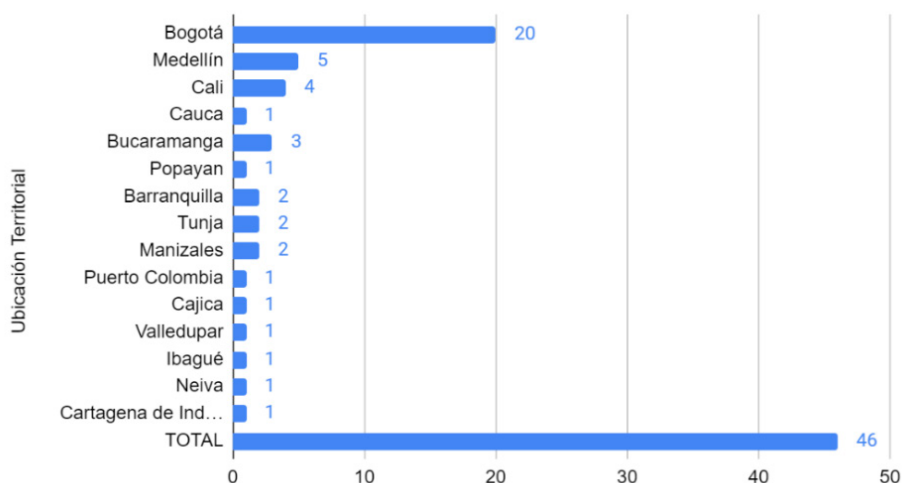
El proceso de democratización que sufre Colombia al finalizar el Frente Nacional despierta un interés creciente en la disciplina lo que se hace evidente tanto en el aumento de la demanda por parte de los estudiantes como en el mayor interés que diversos actores públicos y privados empiezan a mostrar en los profesionales del área. Esto redunda en que más universidades ofrezcan formaciones disciplinariamente afines, en muchos casos asociadas a las Facultades de derecho. La reforma Constitucional de 1991 inspira un nuevo interés por temáticas como la descentralización, la gestión gubernamental, las políticas públicas, la participación política y la Administración Pública territorial. En la década de 1990 además se reconoce formalmente la profesión de administrador público –Ley 05 de 1991– y se crea una tarjeta profesional habilitante para el desempeño de cargos públicos. En la década siguiente se crea adicionalmente el programa de Administración Pública Territorial (2005)

con contenidos diferenciados respecto a la formación en Administración Pública.

Así el siglo XXI muestra una ampliación muy significativa de la oferta tanto en Ciencia Política como en Administración Pública. El escenario actual es muy diverso si observamos el ámbito de las universidades colombianas que ofrecen formaciones afines. Desde el pun-

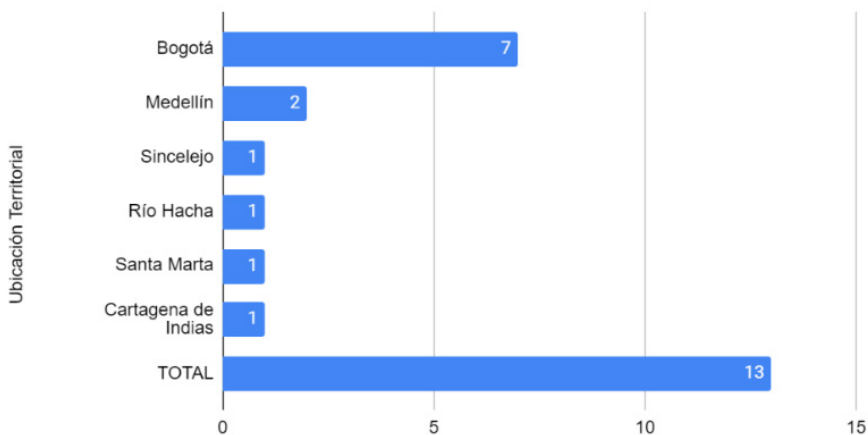
to de vista geográfico, aunque sigue habiendo concentración en la capital se ha ampliado la cantidad de universidades regionales con oferta de programas de pregrado en Ciencia Política como puede observarse en la gráfica siguiente. De igual forma si analizamos el campo de la Administración Pública como muestra la gráfica 2.

**GRÁFICO 1**  
**Ubicación Territorial de las IES Oferentes en Ciencia Política**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/>

**GRÁFICA 2**  
**Ubicación Territorial de las IES Oferentes en Administración Pública**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/>

Esta división, sin embargo, es engañosa ya que si bien durante la segunda mitad del siglo XX siguieron caminos relativamente separados y representaron enfoques distintos dentro de la Ciencia Política el panorama académico del nuevo siglo es muy diferente. Las titulaciones ofrecidas actualmente por las universidades son muy variadas y en muchos casos ofrecen tanto Ciencia Política como Administración Pública dentro de un mismo programa de estudios. Adicionalmente, el Ministerio de Educación Nacional colombiano ha permitido incluir una variedad de conceptos discipli-

narmente no ajenos a la Ciencia Política en las titulaciones de los programas como “gobierno”, “estudios políticos”, “relaciones internacionales”, “políticas públicas” e incluso que se ofrezca de forma conjunta Ciencia Política y Administración Pública en un mismo programa o también ofrecer programas de pregrado y posgrado tales como relaciones internacionales y estudios políticos o estudios políticos o política y relaciones internacionales que no mencionan el término “Ciencia Política” a pesar de corresponder con la misma disciplina.

**CUADRO 1**  
**Tipo de formación en Ciencia Política**

Denominación	Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado	Total General
Ciencia Política	17	1	4	1	23
Ciencias Políticas	7				7
Ciencias Políticas y Gobierno	1				1

Ciencia Política y Gobierno	5		1		6
Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales	1				1
Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales	3				3
Análisis de Políticas Públicas		1			1
Estudios Políticos		2	6	1	9
Estudios Políticos Latinoamericanos			1		1
Política y Relaciones Internacionales	1		2		3
Estudios Políticos y Relaciones Internacionales	2		1	2	5
Estado, Políticas Públicas Y Desarrollo		1			1
Estudios Políticos y Resolución de Conflictos	2				2
Gobierno, Política Pública y Administración Pública				1	1
Estudios Políticos y Jurídicos				2	2
Estudios Políticos y Constitucionales		2	1		3
Estudios Sociales y Políticos			1		1
Gobierno y Políticas Públicas		2	3		5
Gobierno y Estudios Políticos		1			1

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/>

Las últimas décadas también han sido testigos de otras innovaciones en el campo de la educación formal. La oferta de programas se multiplica al tiempo que se abren otras modalidades como distancia y educación virtual. La posibi-

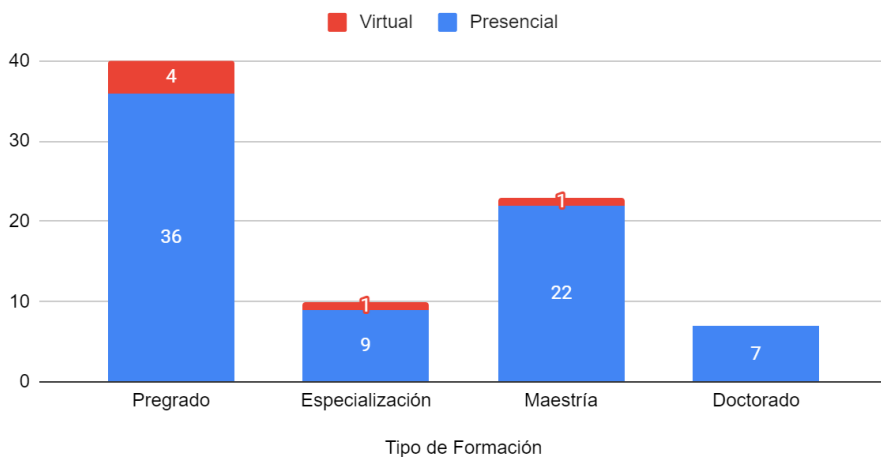
lidad de realizar estudios en Ciencia Política tanto en pregrado como en posgrado de forma remota facilita el acceso a personas que se encuentran alejadas de los centros académicos y a funcionarios públicos locales especialmente



en zonas periféricas. Como en otros países, estas dinámicas se profundizan debido a las consecuencias de la pandemia por el COVID-19 lo que genera una transformación del marco

legal que regula la educación formal en el país, especialmente a partir de la normatividad derivada del decreto 1.330 de 2019.

**GRÁFICA 3**  
**Modalidades de Enseñanza en Relación al Tipo de Formación en Ciencia Política**



**Fuente:** Elaboración propia.

No obstante, como puede apreciarse en el gráfico anterior todavía sigue siendo mayoritaria la formación en modalidad presencial. Adicionalmente, en el último año las universidades han trabajado por incorporar formas mixtas de educación presencial/virtual como en la Universidad de los Andes y en abrir programas de posgrado con cursos completamente remotos con prácticas presenciales especialmente a nivel de maestría y doctorado.

Desde el punto de vista de transformaciones políticas que afectan tanto los procesos de enseñanza-aprendizaje en Ciencia Política como de investigación y producción académica durante los últimos 15 años, podemos mencionar la influencia que ha tenido el Acuerdo Final logrado durante la presidencia de Juan Manuel Santos. Este contexto político

del acuerdo de paz fomentó tanto el desarrollo de programas con énfasis en estudios de paz como en nuevos espacios de producción y de investigación tanto sobre la paz como el conflicto. Es de destacar que no es un interés nuevo y que desde décadas anteriores algunas universidades tuvieron interés dentro de sus Facultades de Ciencia Política en estos temas, como la Universidad Nacional, o la creación de un énfasis en la carrera de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana. No obstante, y en la coyuntura del acuerdo de paz, fueron creados programas de posgrado tanto en la Universidad de los Andes, como la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Distrital, la Escuela Superior de Administración Pública, entre otros. Los resultados muestran un repertorio numeroso de acciones

dirigidas a diversos públicos. La Maestría en Construcción de Paz está dirigida a profesionalizar a los estudiantes con el objetivo de ocupar plazas dentro de las instituciones creadas en el Acuerdo, agencias de cooperación y Organizaciones No Gubernamentales interesadas en apoyar la implementación de posconflicto. La ESAP, por su parte, adaptó su Maestría en Derechos Humanos para responder a las necesidades del posconflicto y concentró sus esfuerzos en capacitar funcionarios para atender la nueva realidad gubernamental y sensibilizarlos en los temas de paz particularmente a partir de la formación de funcionarios públicos y comunidad en general en las diferentes Direcciones Territoriales. Las perspectivas de los actores entrevistados agregan algunas consideraciones a lo desarrollado hasta el momento sobre este recorrido histórico de la Ciencia Política. Como observaron autores anteriores a nosotros que intentaron igualmente tomar en cuenta un abordaje sobre las historias y recorridos de académicos con décadas de experiencia en la enseñanza y la investigación o incluso gestión o coordinación de programas en Ciencia Política en Colombia, se pudieron observar miradas encontradas y desacuerdos importantes sobre las idas y venidas de la disciplina, sobre el rol que tiene o tuvo la subdisciplina de Administración Pública o gestión pública dentro de la Ciencia Política colombiana, algunos de ellos incluso descartando cualquier reconocimiento del aporte que pudo o puede ofrecer el ámbito de la gestión pública, el análisis de las políticas públicas o más en general de la Administración Pública al desarrollo de la Ciencia Política. Sin embargo, también encontramos en universidades del interior del país, y sobre todo en programas nuevos —creados después de 2010— una valoración muy positiva al respecto.

### **La inclusión de la gestión pública en las carreras de Ciencia Política en Colombia**

En el análisis de los contenidos y planes de estudio de los distintos programas de pregrado en Ciencia Política y disciplinas afines pudimos observar una progresiva inclusión de asignaturas en gestión y políticas públicas, especialmente marcada a partir de la segunda década del siglo XXI. De acuerdo con los informantes clave entrevistados esto se debió a la constatación de que muchos de los graduados de estas carreras se insertaban laboralmente en el campo de la Administración Pública (en cargos gubernamentales o de asesoría técnica) tanto a nivel nacional como subnacional o requerían una formación adicional de posgrado en gestión pública o gestión pública territorial. En la Universidad Javeriana, por ejemplo, se desarrolla primero el área en diferentes programas de posgrado y posteriormente se traslada este conocimiento y experiencia para el desarrollo del énfasis en el pregrado de Ciencia Política. En programas de pregrado de más reciente creación, se inserta en el plan de estudios un conjunto de asignaturas referentes al ámbito de gobierno, gestión pública, políticas públicas y Administración Pública territorial, como pudimos observar tanto en universidades de Bogotá como del interior del país. La diversificación de la oferta de programas incluso en departamentos cercanos a la capital como el Tolima muestra el interés creciente del alumnado en esta disciplina.

En Colombia el tema del análisis de las políticas públicas, en especial la evaluación de éstas, se ha vuelto hoy en día un tema obligatorio de toda discusión política. Parte de este interés se debe a la fuerte influencia que diversos organismos internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo y especialmente al proceso de reforma del Estado (Roth, 2007).

El programa de Ciencia Política y Gobierno de la Universidad Jorge Tadeo Lozano – creado en 2010– es ofrecido por la Facultad de Ciencias Sociales. La estructura curricular del programa sufre una modificación en el año 2016 que implica la reducción del número de créditos académicos del programa; cambios que afectan el tratamiento de las temáticas relacionadas con el área de Gobierno. En la nueva estructura curricular, el número de asignaturas del área de gobierno crece a 9 –sobre un total de 48 asignaturas– que abarcan 27 créditos de los 133 del programa; lo que la convierte en el área con mayor impacto dentro del plan de estudios. En el área se da mayor relevancia a los temas relacionados con políticas públicas (4 asignaturas) que se ocupan de fundamentos conceptuales y áreas de política.

El programa de Ciencia Política de la Universidad del Tolima es creado al interior de la Facultad de Ciencias Humanas y Artes, a partir de la experiencia previa del programa de Ciencias Sociales. Desde su concepción inicial, el programa se estructura fundamentalmente en torno a la teoría política y la interdisciplinariedad. En el actual plan de estudios el área de Gobierno, Administración Pública y Política Pública reúne 4 cursos –de 41 del total del programa– que equivalen a 12 créditos académicos –de 140 totales–. El peso del área es menor que en otros programas académicos; sin embargo, en la entrevista con el director del programa se evidencia un interés por el desarrollo de investigaciones sobre temas relacionados con gobierno y políticas públicas en la región, impulsadas particularmente por las dinámicas de violencia y la transición del territorio hacia la consolidación de la paz.

El programa de Ciencia Política de la Universidad de Antioquia se crea en 2002 en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, aunque inicia labores académicas en 2004 una vez obtenido el Registro Calificado del MEN. Desde su origen, el programa se orienta desde una perspectiva centrada en el estudio de la

“(…) ciudadanía, el conflicto, la guerra y la sociedad civil (...)” (Universidad de Antioquia: 2017: 10). Desde 2004, el plan de estudios sufrió algunos cambios orientados a la flexibilización del programa, la incorporación de cursos orientados hacia la permanencia de los estudiantes –Curso “Vivamos la Universidad”–, pero el cambio más significativo se dio con ocasión del proceso de autoevaluación de 2015 que, entre otras cosas, implicó convertir en obligatorios cursos como planeación que antes eran electivos; así como crear el curso “Políticas públicas II”. Así, la versión más reciente del programa (2017) tiene 130 créditos que se desarrollan a través de 8 semestres. El área de énfasis profesional como se declara en el Proyecto Educativo del Programa se aborda desde una perspectiva más amplia que los estudios del Estado y la Gestión Pública: “En el entendido de que la política implica la búsqueda de orientación y dirección de las sociedades humanas, en esta área se construye el perfil que estudia la relación permanente entre procesos de la política y la intervención pública, que no se reduce a la buena gestión ni a funcionarios públicos responsables, sino que implica, también, a una ciudadanía altamente calificada, con competencias políticas para descifrar y resolver los conflictos y contradicciones del mundo de la política” (Universidad de Antioquia, 2017: 28). Los temas de Estado y Gestión Pública son abordados en una subárea denominada “lo público y sus problemas” y se desarrolla a través de cuatro cursos: Administración Pública, Finanzas Públicas y Políticas Públicas I y II. La orientación del programa explica la menor relevancia que tienen estos temas dentro de la estructura general del plan de estudios.

La Universidad San Buenaventura de Cali ofrece el programa de Gobierno y Relaciones Internacionales en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. La más reciente modificación del Plan de Estudios fortalece el componente disciplinar de Gobierno en el que

se combinan cursos de formación básica que desarrollan fundamentos de Ciencia Política –Teoría Política, Sistemas Políticos Comparados, Introducción a la Ciencia Política, entre otros– con otros específicamente orientados a los temas de gobierno propiamente dichos –Gobernabilidad y Gobernanza o Políticas Públicas, entre otros–. Los cursos del núcleo de formación específica –7 créditos–, incluyen Gestión Pública, Problemas globales contemporáneos e intervención en procesos sociales. El plan de estudios presenta un equilibrio a nivel de créditos y cursos entre las áreas de Gobierno y Relaciones Internacionales.

El programa de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia fue creado en 1994, el primero en una universidad pública y el segundo en Colombia tras la Universidad de los Andes, al interior de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. El fortalecimiento del pregrado se constituyó en el fundamento para la posterior creación de la Especialización en Análisis de Políticas Públicas, la Maestría en Políticas Públicas, la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos y el Doctorado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Como un aspecto clave en el perfil del egresado se señala:

“Experto en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. El acercamiento a las dinámicas de planificación, gestión y ejecución al interior de la Administración Pública y respecto de las políticas públicas, proporciona conocimientos y destrezas que permiten el desenvolvimiento en los ámbitos propios de la Administración Pública, así como la formulación, análisis y evaluación de planes, programas y proyectos que involucran la intervención estatal” (Universidad Nacional de Colombia, 2014: 12-13).

La principal transformación del plan de estudios se produjo en 2008 lo que supuso incre-

mentar el número de áreas de profundización, así como actualizar los perfiles de la carrera. Así, la anterior línea de profundización en Administración Pública fue modificada y fortalecida con una nueva área de Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas que surge tanto por un interés académico como porque se constituye en una “inegable fuente de proyección profesional del egresado” (Universidad Nacional de Colombia, 2014: 38). El propósito de esta nueva área es:

“(…) acercar al estudiante a la dinámica de planificación, gestión y ejecución de la Administración Pública, del gobierno y las políticas públicas soportada, concretamente, en la adquisición de un conocimiento técnico que permita su análisis, formulación y evaluación” (Universidad Nacional de Colombia, 2014: 25).

El área se desarrolla a través de cuatro cursos –3 obligatorios (Economía Pública, Teorías de la Administración Pública y Gobierno y Políticas Públicas) y 1 electivo– que equivalen a 12 créditos de los 126 del programa académico.

La creación del programa de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Javeriana es resultado de un proceso diferente al de otros programas académicos del área. Surge como producto de la evolución del programa de Maestría en Estudios Políticos creado en la Facultad de Estudios interdisciplinarios. Con la creación de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales en 1994 empieza la construcción del programa de Ciencia Política que finalmente se empezará a ofrecer a partir de 1995. Desde 2004, la estructura del programa incluía un área de gobierno y políticas públicas –18 créditos de los 91 del núcleo de formación fundamental–, que se mantiene hasta la actual estructura curricular con pequeños cambios: el curso de Constitución Política pasa al área de Política colombiana y el cambio de nombre de los cursos Introduc-

ción a la Economía Política y Nueva Economía Política –antes Fundamentos de Economía y Economía Política–. El plan de estudios de 2004 también contaba con un énfasis en Gestión Pública –18 créditos– cuya configuración básica se mantiene hasta 2023, con un cambio de nombre del actual curso “Modelos de gestión pública” que reemplaza al anterior curso “teoría de la organización y de la Administración Pública”. Las entrevistas con docentes del programa evidencian el peso del área de gestión pública dentro del programa, así como sus vínculos con algunos de los posgrados ofrecidos por la Facultad.

### **Desarrollo de programas de posgrado: la profesionalización en Políticas Públicas y el auge de la gestión pública territorial**

En el ámbito de posgrados, algunos programas precedieron a la creación de una Facultad de Ciencia Política, como sucedió en la Pontificia Universidad Javeriana y en otros surgen programas de maestría o especialización luego del pregrado, como fue el caso de la ESAP. En este último caso, los primeros cursos de formación avanzada datan de 1963 tanto en administración de servicios sociales como en administración local y en la década de 1970 se amplía la oferta de cursos de posgrado de forma inte-

grada con universidades de distintas regiones como la Universidad del Cauca, la Universidad de Cartagena y la Universidad del Atlántico. En la década de 1990, se abre una maestría en Administración Pública que incorpora las novedades teóricas surgidas en la década anterior principalmente desde el neoinstitucionalismo y el gerencialismo público. En el nuevo siglo, esta oferta se diversifica aún más tanto en Administración Pública como en Ciencia Política y otras subdisciplinas, en sintonía con la reforma del Estado y la introducción en el ámbito de la Administración Pública, de principios y postulados de la llamada Nueva Gestión Pública y el interés de generar evaluación de resultados y de impactos, y se reforman los programas existentes para orientarlos hacia los nuevos debates hegemónicos desde la nueva gobernanza pública, la revisión de los procesos de reforma del Estado, gobierno abierto, así como las novedades en materia de análisis y evaluación de políticas públicas. Sin embargo, Roth (2007) señala que la explosión de la oferta de programas en la materia no fue acompañada por una reflexión sobre los aspectos epistemológicos y teóricos, en su caso haciendo referencia especialmente al campo de las políticas públicas, pero que fácilmente podríamos ampliar a todas las otras temáticas que abarcan estos programas.

**CUADRO 2**  
**Tipo de formación en Administración Pública**

Denominación	Pregrado	Especialización	Maestría	Doctorado	Total General
Administración Pública	10	1	1		12
Responsabilidad Penal del Servidor Público y Contra la Administración Pública		1			1
Administración Pública Contemporánea		1			1
Administración Pública Territorial	1				1

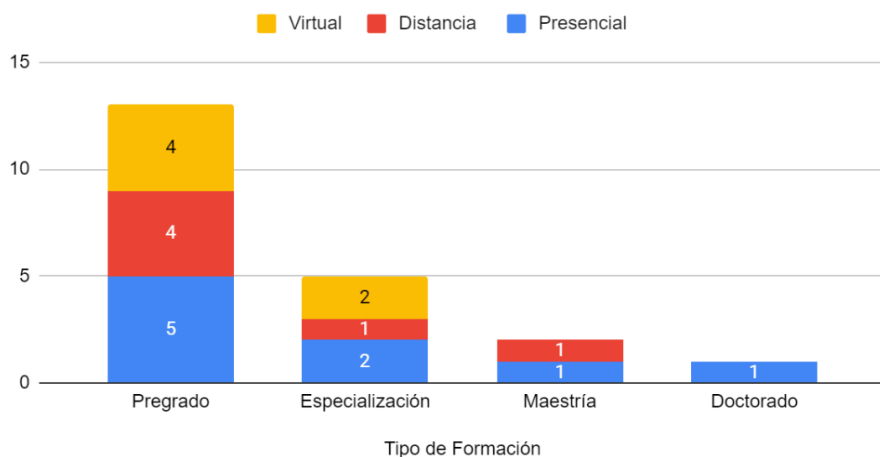
Gobierno, Política Pública y Administración				1	1
Finanzas y Administración Pública		1			1
<b>TOTAL GENERAL</b>	11	4	1	1	17

**Fuente:** Elaboración propia a partir del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional. Disponible en: <https://snies.mineducacion.gov.co/>

Otros programas no se presentan como titulaciones en Administración Pública, sino en Ciencia Política, como el doctorado de la Universidad de los Andes, aunque contienen componentes curriculares en el área de gobierno y políticas públicas. También existe una amplia oferta de posgrados en gestión pública —como la especialización en gestión pública de la Universidad de los Andes o la especialización en Gerencia Pública de UPB o la especialización en gobierno y gestión pública de la PUJ y

gestión pública territorial tanto de especialización como de maestría que se dictan en universidades de Bogotá tanto presencial como a distancia para estudiantes de todo el país, así como otras en ciudades capitales de departamento como Cali, Medellín, Barranquilla, entre otras—, como la especialización en gerencia en gobierno y gestión pública que se dicta en Valledupar por parte de la Universidad Tadeo Lozano y la Universidad Popular del Cesar creada en 2015.

**GRÁFICA 4**  
**Modalidades Enseñanza en Relación al Tipo de Formación en Administración Pública**



**Fuente:** Elaboración propia a partir de informes oficiales del Ministerio de Educación de la Nación y la información publicada por cada una de las universidades analizadas

Los posgrados que se desarrollaron en Gestión Pública y Gobierno y Políticas Públicas desde la década de 1990 tienen mayormente énfasis en investigación, pero en la última década se han multiplicado las opciones de profesionalización.

## **Conclusiones**

A partir de esta revisión sistemática que tuvo como foco los departamentos y programas de Ciencia Política, Gobierno y Administración Pública, podemos extraer algunas conclusiones que esperamos sean de interés para reflexionar sobre la disciplina. Se presentó cierta dificultad a la hora de realizar las entrevistas y la revisión de programas académicos debido a que el subcampo que nos interesaba analizar no cuenta con un consenso teórico-conceptual. Esta indefinición tanto en los títulos de los programas que se ofrecen y son reconocidos por el Ministerio de Educación de la Nación en pregrado y posgrado sólo se profundiza cuando empezamos a indagar sobre los enfoques que sustentan cada diseño macro y micro curricular en las distintas universidades. Desde las publicaciones universitarias y manuales existe cierta tendencia a tomar como equivalentes términos como administración pública, gestión pública y gobierno y los contenidos programáticos no siempre otorgan más claridad (por ejemplo, gerencia pública y gestión pública pueden significar enfoques distintos o similares de acuerdo al caso). En la década de 2010 en adelante, se puede observar mayor interés en incluir contenidos denominados gestión pública o gestión pública territorial y de análisis de políticas públicas o gobierno y políticas públicas incluso en carreras no orientadas hacia el gobierno, sino a otros campos como por ejemplo programas de administración o las relaciones internacionales.

Un segundo elemento a resaltar si miramos el panorama completo de la oferta académica colombiana es la tendencia observable en el diseño de programas académicos en el

siglo XXI que combinan elementos propios de la Ciencia Política con otros disciplinarmente ajenos (gerencia, finanzas, urbanismo, etcétera), junto a la tendencia inversa hacia la inclusión de asignaturas relacionados con diversos aspectos de la gobernanza o las políticas públicas en programas tan alejados del análisis político como, por ejemplo, ingeniería ambiental o maestrías en áreas como la gerencia de calidad.

Un tercer elemento que quisiéramos resaltar es una tendencia a disminuir el número de créditos, asignaturas y semestres académicos de los programas de pregrado en Ciencia Política y afines que en su mayoría pasan de 9 ó 10 semestres a los 8 semestres que son frecuentes en la oferta académica actual. En estas reformas macro curriculares, se abrió el debate acerca de los contenidos que debían mantenerse y los que podían eliminarse para lograr acortar los años de permanencia de los estudiantes en los pregrados. El nuevo marco legal no sólo permitió, sino que fomentó, este tipo de reformas en las universidades colombianas, pero las consideraciones de inclusión-exclusión de contenidos necesarios o considerados mínimos para la formación de los politólogos o graduados de disciplinas afines es interesante para la comprensión del subcampo que analizamos. En todos los casos en que pudimos conocer el proceso de reforma los profesores y directivas consideraron necesario mantener e incluso reforzar las áreas de gestión pública, administración pública, gobierno o políticas públicas.

Estas transformaciones se realizaron en paralelo a otras que pretendieron coordinar formaciones de pregrado y posgrado. La fuerte demanda de especializaciones, diplomados y maestrías en gestión pública, finanzas públicas, gestión pública territorial, gobierno, sumado a que las universidades tienen interés en captar estudiantes que estén terminando su pregrado para que continúen sus estudios en la



misma institución redundante en una necesidad de brindar desde pregrado contenidos afines.

Adicionalmente, la inserción laboral de los graduados ha sido siempre una preocupación de las facultades de Ciencia Política lo que llevó cada vez más a la orientación a la profesionalización y conocimiento práctico en los programas de pregrado prestándose cada vez más atención a las necesidades de los empleadores en los procesos de actualización curricular.

En los últimos años, adicionalmente, pudimos observar que tanto los profesores como las personas que lideran los procesos de actualización curricular, la gestión de programas de pregrado y posgrado o las directivas de las universidades están generando cambios en las formas de enseñanza-aprendizaje algunos de los cuales se profundizan como resultado de los efectos de la pandemia por el COVID-19 sobre el sistema educativo, particularmente el surgimiento de programas virtuales, basados en presencialidad remota o modalidades mixtas —principalmente en posgrados—. La profundización de esta observación debería hacerse a nuestro entender a partir de la perspectiva de estudiantes y graduados en relación con la formación que han recibido en el área y en forma complementaria de los contenidos microcurriculares que se están trabajando en las diferentes universidades bajo los rótulos de políticas públicas o análisis de políticas públicas, gestión pública, gobierno y administración, así como su evolución al largo del siglo XXI. En lo que pudo observarse en el presente estudio de forma no completa es que ha habido cambios tanto en lo que los estudiantes esperan de sus formaciones como en los contenidos que se dictan aun cuando las asignaturas no cambian de nombre de forma recurrente ya que hacerlo implica procesos administrativos largos y complejos con el Ministerio de Educación Nacional.

## Referencias Bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México. Editorial Porrúa.
- Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *ÍCONOS Revista de Ciencias Sociales*. N° 71, Vol. XXV: 13-36.
- Bejarano, A. M. y Wills, M. E. (2005). La ciencia política en Colombia: de vocación a disciplina. *Revista Ciencia Política*. Vol. 25, Núm. 1: 111-123.
- Bulcourn, P. y Cardozo, N. (2020). La enseñanza de la administración pública en la Argentina: una mirada a los ciclos de licenciatura. *Pilquen sección ciencias sociales*. Vol. 23, Núm. 5.
- Duque Daza, J. (2015). *La Ciencia Política en Colombia: La construcción de una comunidad académica*. Cali. Editorial Programa.
- Garzón Flórez, C. (2001). *Impacto y proyección de la maestría en administración Pública en un nuevo modelo de educación superior*. Serie de documentos Maestría en Administración Pública Bogotá D.C., Escuela Superior de Administración Pública
- González Salas, E. y Saidiza, O. (2018). *60 años de historia institucional de la administración pública en Colombia. La Escuela Superior de Administración Pública*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Leyva Botero, S. (Ed.). (2013). *La Ciencia Política en Colombia: ¿Una disciplina en institucionalización?* Medellín: Colciencias, Asociación Colombiana de Ciencia Política, Centro de Análisis Político - Universidad Eafit.
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia Política*. Núm. 3: Páginas 6- 29
- Universidad Nacional de Colombia (2014). *Proyecto Educativo del Programa de Pregrado en Ciencia Política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.



- Universidad de Antioquia (2017). *Proyecto Educativo del Programa de Pregrado en Ciencia Política*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Universidad del Tolima (2015). *Proyecto Educativo del Programa de Ciencia Política*. Ibagué: Universidad del Tolima.
- Universidad de San Buenaventura (2014). *Proyecto Educativo del Programa de Gobierno y Relaciones Internacionales*. Bogotá: Universidad de San Buenaventura.
- Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano (2016) *Modificación del Plan de Estudios del Programa de Ciencia Política y Gobierno*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano.
- Pontificia Universidad Javeriana (2004). *Documento de currículo del Programa de Ciencia Política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Younes Moreno, D. (2009). *La ESAP y el desarrollo institucional colombiano*. Bogotá D.C. ESAP.



# Reconstruyendo el campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina

*Reconstructing the field of studies on the State, Administration and Public Policies in Argentina*

Por Nelson Dionel Cardozo\*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2023.

Fecha de Aceptación: 28 de marzo de 2023.

## RESUMEN

En este artículo de investigación, intentamos reconstruir algunos aspectos centrales del campo de la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina con una perspectiva histórica centrada en el desarrollo de sus instituciones de enseñanza superior. Esta es la razón por la cual señalamos las diferentes etapas históricas y la concepción que se ha tenido sobre los temas y problemas que se fueron desarrollando. Se hace mención a los representantes más destacados que ha tenido en país indagando de manera crítica sobre los complejos procesos de construcción del prestigio. Es así como los actores, las instituciones, la producción más destacada y la construcción de redes dan cuenta de un entramado de relaciones sociales que constituyen a una comunidad científica.

**Palabras clave:** *Administración Pública, Estado, Políticas Públicas, Ciencia Política, Prestigio, Argentina.*

## ABSTRACT

In this paper we attempt to reconstruct some central aspects of the field of administration and public policies in Argentina with a historical perspective focused on the development of its institutions of higher education. This is the reason why we point out the different historical stages and the conception of the issues and problems that have been developed. Mention is made of the most outstanding representatives that the country has had, inquiring critically about the complex processes of building prestige. Thus, the actors, the institutions, the most outstanding production and the construction of networks give an account of a network of social relations that constitute a scientific community.

**Keywords:** *Public Administration, State, Public Policy, Political Science, Prestige, Argentina.*

---

\* Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: nelson.cardozo@gmail.com

## 1. Algunas aproximaciones al estudio del campo de la Administración y las Políticas Públicas

En este artículo de investigación, intentamos reconstruir con sentido histórico la compleja cartografía del campo de la Administración y Políticas Públicas en la Argentina, en donde la dimensión de la estatidad es central. Como todo proceso de construcción del conocimiento es parcial, relativo y sesgado, algo que reconocemos desde el comienzo de nuestra tarea académica. No por eso tendrá menos validez ya que nuestro objetivo es ante todo cognitivo. Partimos de la idea que estamos hablando de un “campo de conocimiento” en donde confluyen diferentes saberes en torno a una serie de problemas (Bulcourf, 2022 a y b). Esto no quita que podamos referirnos a la Administración y a las Políticas Públicas como una disciplina autónoma, por un lado, y como un área dentro de la ciencia política, por el otro (Bourdieu, 2003; Bulcourf y Vázquez, 2004; Cardozo y Bulcourf, 2016).

Durante los últimos años ha crecido el interés por los estudios disciplinares en América Latina. En lo que refiere a la Sociología esto ya podemos encontrarlo en la década de los años cuarenta del siglo pasado y especialmente hacia finales de la década de los sesenta. Si tomamos el caso de la Ciencia Política esta reflexión es mucho más escasa y reciente, producto principalmente de su crecimiento a partir de la década de los ochenta y ante todo en lo que va del siglo XXI. En una primera etapa, centrados en tratar de describir principalmente las experiencias nacionales y posteriormente focalizándose en la historia intelectual de algunos destacados especialistas como así también en profundizar algunas áreas temáticas en particular. De trabajos muy exploratorios y básicos se ha pasado a investigaciones más profundas y con argumentaciones teóricas y metodológicas más adecuadas para abordar la historia de una disciplina. También se han creado grupos de

trabajo especiales dentro de algunas asociaciones nacionales de Ciencia Política como en la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) (Bulcourf *et al.* 2014 y 2015). En lo que respecta a los estudios sobre historia y enseñanza de la Administración y Políticas Públicas durante la última década, nos encontramos frente a un incremento no sólo en la región sino a nivel internacional que demuestra un desarrollo sustantivo de estos estudios y la solidez de las redes que se fueron estructurando en estos años (Guerrero, 2021; El-Taliawi *et al.*, 2021; Garriga *et al.*, 2021; Bentancur *et al.*, 2021; Skigstad, 2023). Nos focalizaremos ante todo en el proceso de creación e institucionalización de las carreras de grado y posgrado vinculadas principalmente por el campo, analizando su evolución histórica y su vinculación con otras dimensiones del proceso social. Un aspecto que consideramos relevante la complejidad de la construcción del prestigio, algo que no puede ser reducido a la actual concepción del “impacto” que puede presentar un autor o una obra en concreto. En esto diferimos de las aproximaciones bibliométricas que dominaron algunos trabajos recientes, pero reconocemos su utilidad orientativa.

Orienta este artículo los planteos surgidos a partir de la declaración del *Manifiesto de Popayán* que suscribieron en 2014 un conjunto de especialistas en temas de historia y desarrollo de la Ciencia Política. En este sentido, resaltamos que dentro de la constitución de un campo del saber no sólo prevalecen las cuestiones estrictamente vinculadas a la construcción de conocimiento científico válido, sino también relaciones de poder que condicionan y orientan a la propia comunidad, la que no debe ser estudiada por fuera de los procesos culturales, sociales, económicos y políticos de la cual son parte. Así resaltamos también el carácter “político” que posee indagar sobre la historia de la ciencia política y toda disciplina científica, vínculos que muchas veces no quedan manifiestos en una primera instancia.

Es por esta razón que nuestra aproximación se reconoce a sí misma como parcial y transitoria, sin por ello perder su validez. Las Ciencias Sociales, como sucede en todos, los ámbitos del conocimiento son plurales y diversas, cruzadas por intereses, cosmovisiones y aspectos más ideológicos y políticos. Abordaremos ahora casualmente un ámbito muy especial por la propia cercanía a su objeto de estudio y a la necesidad expresa de servir como un elemento a la propia toma de decisiones.

Por otro lado, la reciente pandemia por el COVID19 ha resignificado la dinámica entre el Estado “y” la sociedad, lo que se ha visto reflejado también en este campo de estudio en donde se aceleraron procesos de virtualización en la enseñanza y en la propia gestión de lo público bajo la llamada “era exponencial” (Oszlak, 2020). Como ha señalado Daniel García Delgado, “ya nada será igual” (2020).

## **2. Aspectos históricos básicos del campo de la Administración y las Políticas Públicas**

La Administración Pública es un concepto que engloba diversas ideas vinculadas entre sí. Por un lado, la función de Administración Pública que es una esfera tradicionalmente relegada por los estudios politológicos por estar escindida de la toma de decisiones de última instancia y sus instituciones (ejecutivos y legislativos). En segundo término, se suele aludir la idea de Administración Pública como el conjunto de organismos públicos a veces llamado sector público, gobierno, burocracia o agencias públicas que son los cuerpos encargados de la ejecución rutinaria de la implementación de las Políticas Públicas. En tercera instancia, se refiere al campo del conocimiento que se desarrolló durante la posguerra entendido como área interdisciplinaria o rama de la Ciencia Política que se dedica a generar conocimiento sobre los procesos de la acción pública, su implementación y sus técnicas de evaluación (Bulcourn y Vázquez, 2004). Esta última vi-

sión surge en occidente con los trabajos de Weber y Wilson, pero es durante la segunda posguerra que se constituye en un campo autónomo con teorías propias, expertos, centros de enseñanza e investigación y una comunidad que nos permite hablar de un “campo” de la Administración Pública.

En occidente, la generación de conocimientos sobre la mejor forma de administrar la *polis* ha sido una preocupación que se remonta a la antigüedad clásica. Sin embargo, en los escritos de Platón y Aristóteles no aparecía claramente delimitada la escisión entre política y administración, sino que ésta se va constituyendo con la modernidad y el liberalismo. Hegel en su obra *Filosofía del Derecho* (1821), caracteriza a la burocracia como la clase universal que representaba el interés general del Estado. Asimismo, la crítica a la sociedad capitalista de Marx y Lenin describe a la Administración Pública como supeditada a las relaciones de poder infraestructural, razón por la cual persiste la idea de abolir Administración Pública y el propio Estado pasando a la sociedad socialista.

Hacia las primeras décadas del siglo XX, encontramos la reflexión con mayor profundidad en la cual podemos rastrear el origen de los estudios sobre la Administración Pública: los escritos de Max Weber sobre la burocracia. Allí, el sociólogo alemán empieza a plantearse cuál es la mejor forma de administrar el Estado capitalista moderno. Su hipótesis central es que hay un proceso de racionalización mediante el cálculo matemático, donde la acción teleológica caracteriza las sociedades modernas. Del lado de la empresa capitalista va surgiendo el estudio sobre la mejora de la productividad que se plasma en el nacimiento de las Ciencias de la Administración a comienzos del siglo pasado. Esto sucede de la mano de los escritos del ingeniero mecánico Frederick Taylor, considerado el fundador de la moderna teoría general de la Administración. El enfoque típico de la escuela de la Administra-

ción Científica es el énfasis en las tareas. El nombre *Administración Científica* se debe al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la Administración, con el fin de alcanzar elevada eficiencia industrial. Los principales métodos comprobados aplicables a los problemas de la Administración son la observación y la medición. Sin embargo, la constitución de la Administración Pública como área se va a dar como rama de la Ciencia Política, tras la crisis del Estado Liberal clásico tras la Gran Depresión y posteriormente con el Estado de Bienestar, lo cual marca un nuevo rol del Estado, razón por la cual son necesarias nuevas capacidades técnicas y políticas para poder planificar, implementar y evaluar políticas públicas. Entre los primeros que manifiestan su preocupación por el nuevo enfoque, se encuentra Harold Lasswell quien reclamaba la reorientación de la Ciencia Política hacia las políticas públicas. En la década del '50, Laswell y otros investigadores respondieron con un conductismo de segunda generación al que denominaron "Ciencias de las Políticas Públicas" (*policy sciences*), poniendo un énfasis mayor sobre las cuestiones de política, intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones no se perdiera el análisis científico. En un estudio editado en 1951, Harold Lasswell, parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la "más sabia economía". En esa dirección, sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. La orientación hacia las políticas (*policy orientation*) tiene un doble proceso, por una parte, se ocupa del "ciclo de las políticas", es decir, de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las Ciencias Sociales y de la Psicología. Pero, además el "proceso de las políticas" se ocupa de las necesidades de inteligencia de este proceso con el objetivo de mejorar el conteni-

do concreto de la información y de las interpretaciones disponibles para los creadores de la política; por consiguiente, rebasa las fronteras de las ciencias sociales y la psicología. Este enfoque de las políticas públicas se centraba en la planificación como razón de ser del estudio sistemático en el hecho de realizar una buena programación de las políticas. En esta línea de argumentación, fue fundamental el rol que tuvo la planificación como elemento central por parte de los Estados Nacionales en la segunda posguerra, en lo que se conoció como el Estado Keynesiano de Bienestar (EKB). En una escisión analítica más profunda, en un primer momento, la faceta keynesiana, consistió en el rol del gobierno como planificador de la actividad económica y agente del crecimiento, a partir una respuesta a las crisis del capitalismo clásico. Esto es lo que se conoce como las políticas económicas anticíclicas. Vale decir que este rol del Estado, no tuvo una sistematización teórica hasta que John Maynard Keynes publicó en 1936 su "Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero", probablemente el libro que más influyó en la discusión económica de los países occidentales entre las décadas del '30 y del '50. Sin embargo, las primeras respuestas a la crisis que dio el gobierno norteamericano con el *New Deal* de Roosevelt, carecieron de este marco teórico, dado que éste llegó años después. A su vez, la faceta de Estado de Bienestar, en los países centrales, y los Estados Benefactores o populistas (en América Latina) de la segunda posguerra, fueron los que se centraron en las concesiones del capital hacia el trabajo. Esto redundó en mejoras de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países capitalistas con la finalidad de ampliar el margen de ciudadanía. Vislumbrado en la Alemania de Bismarck con el surgimiento de las instituciones del seguro social, durante la segunda posguerra el enfrentamiento ideológico capitalismo-comunismo, oriente-occidente, hizo preciso que se diera un marco de legitimidad e igualdad so-

cial al sistema capitalista. El EKB requirió una creciente intervención del Estado, que a su vez precisó incrementar su capacidad de respuesta a las demandas que estimulaba. El crecimiento de las “*policy sciences*”, bajo esta perspectiva, fue fundamental para el desarrollo de este nuevo tipo de Estado. Ello es así, dado que todo lo mencionado más arriba, tanto en la arista de intervención macroeconómica y Estado empresario, como en las nuevas funciones como garante del bienestar, requirió la planificación de políticas públicas y burocracias capaces de implementarlas. Los ejemplos empíricos de lo mencionado fue la faraónica empresa de reconstrucción europea que encaró el “Plan Marshall”, y en América Latina, los proyectos industrialistas de Vargas y Perón (y más tarde el desarrollismo de Kubitschek de Oliveira y Frondizi) que representaron una ampliación de las fronteras de la política pública como elemento transformador de la sociedad, asentada en el pilar de la organización centralizada por parte del Estado.

### **3. Lineamientos históricos básicos del campo en la Argentina**

Intentaremos brevemente trazar un derrotero desde una perspectiva histórica, en un primer término, para luego realizar un mapeo del desarrollo institucional de la enseñanza en el área de Administración y Políticas Públicas en la Argentina. Esto parte, por un lado, de estudios disciplinares previos que entroncan el nacimiento del área referida como parte de la especialización de la Ciencia Política (Bulcourn, 2008) e indagaciones más generales sobre este sub-área disciplinar (Bulcourn, Dufour y Cardozo, 2013), que tienen la premisa que uno de los ejes para estudiar el desarrollo de un campo del saber son las instituciones de enseñanza, es decir, los centros de producción y reproducción de la comunidad del conocimiento. De hecho, uno de los aspectos que menciona Oszlak (1997) en relación al caso argentino es que hay una desvinculación entre

la implementación de las políticas públicas y la investigación en este campo disciplinar. La falta de articulación entre estas instancias ha tenido consecuencias negativas para la consolidación de esta área de estudio. No obstante, ello, podemos esgrimir que hubo diferentes fases del proceso de la conformación de las políticas públicas como campo. Vemos que el crecimiento sostenido de los posgrados en esta área se realiza desde la democratización en adelante, consolidándose desde finales de los años '90. Por su parte, luego de la creación de la primera carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la Universidad de Cuyo, en 1952 hay un hiato hasta finales de los años '90 en donde comienzan a crearse las carreras de grado de administración pública.

### **4. El inicio de la enseñanza del campo de las Políticas Públicas y la democratización en la Argentina**

Luego de entrar en el año 1916 dentro de lo que Huntington denominará “Primera Ola Democratizadora”; entre los años 1930 y 1983, la Argentina experimentó, una “contraola” con el Golpe de Estado y la instauración de un gobierno autoritario que marcará el llamado “péndulo cívico-militar” argentino, donde asistiremos a más de medio siglo sin poder consolidar una democracia. Tras el autodenominado *Proceso de Reorganización Nacional* (1976-1983), el último gobierno autoritario de nuestro país, la derrota en la Guerra de Malvinas precipitó la transición democrática “por colapso” que inauguró el actual período democrático. El cambio de régimen planteó problemáticas a nivel de la estructura interna del Estado e inauguró el debate sobre la formación institucionalizada para capacitar un nuevo cuerpo de funcionarios. Con esta idea surgida de la propia presidencia de “refundar” la administración pública se da un nuevo impulso al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) creado en el año 1973, durante la tercera presidencia de Perón (1973-

1974), siendo este organismo junto con la Secretaría de la Función Pública que tuvo su génesis en el pasado gobierno autoritario, la punta de lanza de esta modernización de la burocracia rioplatense.

A nivel institucional, en nuestro país la Administración Pública es eminentemente un área de especialización dentro de las Ciencias Sociales que se realiza con posterioridad a los estudios de grado. El desarrollo de la Administración Pública como campo disciplinar tiene su origen dentro del posgrado antes que del grado. El nacimiento de carreras de grado con la denominación Administración Pública es una experiencia más tardía, encontrándose relacionado con la creación de nuevas universidades y a cambios vinculados a la visión de la disciplina. Según Andrieu y Asencio (2006), el surgimiento de los posgrados con orientación en Políticas Públicas tiene su inicio a partir del año 1985 con la creación de la Maestría en Políticas Públicas del Instituto Torcuato Di Tella (después Universidad Torcuato Di Tella) con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. En la resolución CONEAU 382/04 que acredita el programa, se vuelca que éste se dicta con fecha de inicio el año 1985, como una orientación (que ahora se presenta como carrera) del Programa de Posgrado en Economía y Políticas Públicas del Instituto Di Tella, mediante convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo, para el otorgamiento de becas a graduados latinoamericanos. Oportunamente, esta maestría fue acreditada en 1995 por la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) del Ministerio de Educación con categoría "B" y, en 1998 por la CONEAU con categoría "A" (Res CONEAU No. 813/99).

Siguiendo la política gubernamental de modernización del sector público, el hito más relevante en la constitución de la Administración Pública como campo de estudio es la creación de la Maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. El

gobierno del presidente Raúl Alfonsín en una clara política de profesionalizar la función pública y generar conocimiento sobre el Estado, dio impulso al nacimiento de dicho programa con el apoyo del Instituto Nacional de la Administración Pública, la Secretaría de la Función Pública, y el CONICET que aportó becas. Como menciona el portal del programa:

esta iniciativa se fundamentó en la necesidad de dar respuesta a la creciente diversificación de la actividad estatal, a la correspondiente complejización de su aparato administrativo, sus políticas, sus formas organizativas y sus mecanismos de decisión, mediante la formación de recursos humanos de alta capacitación para el desarrollo de la investigación y de especialistas en la materia.

La tensión entre la formación para la gestión o la academia se hizo evidente desde el comienzo. Si bien se menciona la orientación a la investigación, por otro lado, se hace énfasis en formación hacia la gestión pública, toda vez que pretende incluir "una adecuada combinación de enfoques disciplinarios, sin soslayar el carácter interdependiente y multifacético de los fenómenos estudiados desde cada uno de ellos tendiendo a que los contenidos y orientaciones de las enseñanzas mejoren la capacidad interpretativa y predictiva de analistas administrativos, formuladores de políticas públicas y administradores". No obstante ello, es menester destacar que todos los tramos de maestrías, son de orientación académica, en virtud que por exigencia de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) se establece para la acreditación estos programas se incluye la realización de un trabajo, proyecto, obra o tesis de carácter individual, bajo la supervisión de un director, que culmina con la evaluación por un jurado que incluye al menos un miembro externo a la institución. El trabajo final, proyecto, obra o tesis debe demostrar destreza en el manejo concep-



tual y metodológico correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso. Conduce al otorgamiento de un título académico de Magíster con especificación precisa de una disciplina o de un área interdisciplinaria. En lo atinente a la estructura curricular el programa está previsto ser completado en dos años y la formación se centra en 5 núcleos temáticos :1) Administración Pública -4 materias-; 2) Jurídico -3materias-; 3) Análisis Organizacional -3 materias-; 4) Investigación -4 asignaturas-; que se complementan con una pasantía y 10 créditos de materias optativas que son rotativas.

## 5. Los posgrados en Administración y Políticas Públicas

Durante la presidencia de Alfonsín se dio un gran impulso al carácter fundacional del gobierno a partir de diversas iniciativas tales como la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia –una instancia de producción académica que debatía sobre las reformas institucionales necesarias para mejorar la calidad del régimen político, la cual tuvo impacto directamente en la creación de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires en el año 1985–. Con la llegada de Carlos Menem al poder (1989-1999) se va a dar, lo que se considera uno de los procesos

de reforma estructural hacia una economía de mercado de los más profundos en la región en un contexto democrático, siendo comparable únicamente con el caso mexicano, caracterizado por una impronta decisionista y una celeridad inusitada. Estos vertiginosos cambios, conocidos como la “reforma del Estado”, implicaron dos aristas bien diferenciadas. Por un lado, una rearticulación en la relación entre Estado y Sociedad, en el sentido de la atribución de competencias entre una y otra, donde se intentó abandonar la matriz estado-céntrica basado en un modelo keynesiano de Estado empresario y regulador, para dar lugar a la liberalización de las relaciones económicas en un modelo mercadocéntrico (Cardozo, 2017). Durante los años de reforma del Estado (1989-1994) no se crearon programas de posgrado en el área; sino que vemos que, a partir del período de la Segunda Generación de Reformas, hacia finales de los años ‘90 es que surgen nuevos programas de formación en el tramo de maestría a partir del año 1998, con la creación de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). A partir de este momento, vamos a ir asistiendo a proceso de expansión de estos cursos en todo el país, abarcando una amplia cobertura geográfica. En el siguiente cuadro podremos ver la evolución de las maestrías en el área:

**Cuadro 1**  
**Maestrías del área de Administración, Gestión y Políticas Públicas**

Universidad	Título	Ubicación
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social	AMBA
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales	Magister en Políticas Públicas y Desarrollo	AMBA
Universidad Austral	Magister en Políticas Públicas	AMBA
Universidad de San Andrés	Magister en Administración y Políticas Públicas	AMBA

<b>Universidad Nacional de San Martín</b>	Magister en Planificación y Evaluación de Políticas Públicas	AMBA
<b>Universidad Nacional de San Martín</b>	Magister en Políticas Públicas y Desarrollo	AMBA
<b>Universidad Nacional de San Martín</b>	Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo	AMBA
<b>Universidad Torcuato Di Tella</b>	Magister en Políticas Públicas	AMBA
<b>Universidad de Buenos Aires</b>	Magister de la Universidad de Buenos Aires en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental	AMBA
<b>Universidad de Buenos Aires</b>	Magister en Administración Pública	AMBA
<b>Universidad del Salvador</b>	Magister en Administración Pública	AMBA
<b>Universidad Maimónides</b>	Magister en Administración pública - MD	AMBA
<b>Instituto Tecnológico de Buenos Aires</b>	Maestría en Diseño y Análisis de Políticas	AMBA
<b>Universidad Nacional de Córdoba</b>	Magister en Administración Pública	Centro
<b>Universidad Nacional de Santiago del Estero</b>	Magister en Administración Pública	Centro
<b>Universidad Nacional de San Juan</b>	Magister en Políticas Públicas y Territorio	Cuyo
<b>Universidad Nacional de Entre Ríos</b>	Magister en Evaluación de Políticas Públicas	Litoral
<b>Universidad Nacional de Lanús</b>	Magister en Políticas Públicas y Gobierno	Litoral
<b>Universidad Nacional del Litoral</b>	Magister en Desarrollo y Políticas Públicas	Litoral
<b>Universidad Nacional de Rosario</b>	Magister en Gestión Pública	Litoral
<b>Universidad Nacional del Litoral</b>	Magister en Administración Pública	Litoral
<b>Universidad Nacional del Nordeste</b>	Magister en Gestión Pública	Nordeste
<b>Universidad Nacional del Nordeste</b>	Magister en Gestión Pública	Nordeste
<b>Universidad Nacional de Misiones</b>	Magister en Gestión Pública	Nordeste
<b>Universidad Nacional de La Rioja</b>	Magister en Administración Pública, mención en Políticas Públicas	Noroeste

<b>Universidad Nacional de Río Negro</b>	Magister en Políticas Públicas y Gobierno	Patagonia
<b>Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur</b>	Magister en Políticas Públicas para el Desarrollo Territorial	Patagonia
<b>Universidad Nacional de La Plata</b>	Magister en Administración Pública	Pcia. Bs. As.

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la CONEAU actualizada a diciembre de 2022.

Ahora bien, es menester señalar que el área de formación de posgrado en administración pública es mucho más amplia que la referida a los programas de Administración Pública o Políticas Públicas. Si tomamos este criterio estaremos dejando a uno de los cinco posgrados en Ciencias Sociales de la Argentina acreditado como A: La maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Esto se debe a que no incluimos ningún programa con orientación en políticas públicas sectoriales. A raíz de ello, podemos ordenar las maestrías de acuerdo al criterio que toman Andrieu y Asencio (2006) para dividir temáticamente los posgrados en Administración Pública a partir

de la clasificación que hace el INAP en su red de posgrados. Allí podemos encontrar, las siguientes áreas temáticas: Gestión Pública; Jurídica; Auditoría y Control; Economía, Finanzas y Estadísticas; Políticas Sociales; Justicia y Seguridad; Desarrollo Económico; Defensa; y Salud. La necesidad de brindar tramos de posgrado más cortos, sin la necesidad de un trabajo final de cierta complejidad como una tesis, ha permitido el desarrollo de especializaciones. Esto también se encuentra orientado a la formación continua del propio personal del Estado con un carácter más profesionalista. En el siguiente cuadro podremos ver las principales especializaciones del área:

**Cuadro 2**  
**Especializaciones del área de Administración, Gestión y Políticas Públicas**

<b>Universidad</b>	<b>Título</b>	<b>Ubicación</b>
<b>Universidad Nacional de Lanús</b>	Especialista en Evaluación de Políticas Públicas	AMBA
<b>Universidad Nacional de San Martín</b>	Especialista en Evaluación de Políticas Públicas	AMBA
<b>Universidad de Buenos Aires</b>	Especialista en Gestión Pública	AMBA
<b>Universidad de Buenos Aires</b>	Especialista en Gestión Pública por Resultados	AMBA
<b>Universidad Nacional de Tres de Febrero</b>	Especialista en Gestión Pública	AMBA
<b>Universidad de Buenos Aires</b>	Especialista en Administración Pública y Control de Gestión	AMBA

<b>Universidad de Buenos Aires</b>	Especialista en Derecho Administrativo y Administración Pública	AMBA
<b>Universidad Nacional Arturo Jauretche</b>	Especialista en Evaluación de Políticas Públicas	AMBA
<b>Universidad Nacional de Córdoba</b>	Especialista en Producción y Análisis de Información para Políticas Públicas	Centro
<b>Universidad Nacional de Santiago del Estero</b>	Especialista en Gestión Pública	Centro
<b>Universidad Nacional de Córdoba</b>	Especialista en Administración Pública Provincial y Municipal	Centro
<b>Universidad Nacional del Nordeste</b>	Especialista en Gestión Pública Provincial y Municipal	Nordeste
<b>Universidad Nacional de Tucumán</b>	Especialista en Administración y Políticas Públicas	Noroeste
<b>Universidad Católica de La Plata</b>	Especialista en Políticas Públicas	PBA
<b>Universidad Nacional de La Plata</b>	Especialista en Gestión Pública	PBA

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la CONEAU actualizada a diciembre de 2022.

Finalmente, vemos que la instancia que se encuentra en una etapa más embrionaria es la del doctorado en donde encontramos solamente cuatro experiencias: El Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP), dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), puso en marcha en octubre de 2010 el primer Doctorado en Administración y Política Pública del país, contando con un ciclo de 14 cursos de seminarios, y luego en ciclo de la tesis. El primer ciclo, de seminarios de doctorado, corresponde a la realización, por parte de los aspirantes, de cursos y/o seminarios –desarrollados en el Doctorado o en otras Instituciones nacionales o extranjeras– relacionados con el abordaje de la problemática del anteproyecto o plan de tesis respectivo. El segundo ciclo es la elaboración del trabajo de tesis doctoral, que se corresponde al desarrollo, presentación y aprobación de un plan de tesis doctoral y a la realización de los trabajos correspondientes por parte del doctorando. Este ciclo está

orientado por un director del trabajo de tesis y un co-director, en el caso de que ello resultase necesario. Este programa adopta la modalidad de un doctorado flexible, en virtud que el candidato puede ingresar en el primero o el segundo ciclo, teniendo en cuenta la formación y antecedentes de los postulantes.

Por otro lado, el Doctorado en Administración Pública en la Universidad Nacional de Litoral se propone:

generar académicos de rango superior para la actividad docente de grado y posgrado, que a su vez sean aptos en la formación de recursos de alta calidad para la docencia y la transmisión de conocimientos, así como estudiosos destinados a producir, reproducir y aumentar el conocimiento existente a través de la investigación y la formación de recursos humanos para la investigación.

Se estructura bajo una secuencia de tres ciclos integrativos: a) Ciclo de Créditos de Optimización Académica; b) Ciclo Metodológico y

de Suficiencia en Investigación y c) Ciclo de Tesis. El primero procura suministrar un ámbito de consideración, análisis y debate científico de los conocimientos más recientes de avanzada o “de frontera”; el segundo apuesta a la maximización de la aptitud de los aspirantes para lograr una exitosa elaboración de tesis y el tercero, suministrar herramientas para poder alcanzar contribuciones originales que impone la normatividad argentina en vigencia, en la producción del conocimiento científico. Si se piensa en un poseedor previo de maestría con desempeño regular de cursado y tesis, su lapso completo de estudios al arribar al doctorado se ubica entre los cinco o seis años: después de 3 (tres) semestres, es decir, 18 meses que

concluyen los dos primeros ciclos presenciales más el Subciclo de Formulación del proyecto de tesis, cuando aspirante está listo para iniciar el proceso fundamental de elaboración de su tesis doctoral, el cual puede tener una extensión variable en años, dependiendo del tipo de tareas a desarrollar y dentro de los límites temporales fijados por las normas reglamentarias de la UNL. Las últimas experiencias de doctorado se han incorporado el último año y son las que presentan la Universidad Nacional de General San Martín y la Universidad Nacional de Jujuy, lo que demuestra también es ampliación geográfica de la oferta. En el siguiente cuadro, podemos observar la evolución de los doctorados del área.

**Cuadro 3**  
**Doctorados en Administración y Políticas Públicas**

Universidad	Título	Ubicación
Universidad Nacional de General San Martín	Doctorado en Administración y Políticas Públicas	AMBA
Universidad Nacional de Córdoba	Doctorado en Administración y Política Pública	Centro
Universidad Nacional del Litoral	Doctor en Administración Pública	Litoral
Universidad Nacional de Jujuy	Doctor en Políticas Públicas y Desarrollo en Contexto Regionales	Noroeste

**Fuente:** Elaboración propia en base a los datos de la CONEAU actualizada a diciembre de 2022.

## 6. La enseñanza de grado en Administración y Políticas Públicas

El proceso de constitución de un Estado de Bienestar en su versión latinoamericana, implicó ampliar el límite de los conocimientos para la gestión pública. Vinculado al proyecto de modernización del sector público, y siguiendo la impronta refundacional de la sociedad que tuvo el primer peronismo (1946-

1955), podemos encontrar el antecedente a la formación de grado en administración pública. La primera carrera de grado bajo esta denominación comenzó a desarrollarse en la Universidad Nacional de Cuyo en el año 1951, al año siguiente se fusiona el programa en la creación de la carrera de Ciencias Políticas con un fuerte contenido orientado hacia la gestión pública. Tres años antes, a partir de los reque-

rimientos emanados de la nueva Constitución de 1949 se hace obligatorio la enseñanza de contenidos políticos y de identidad nacional en todos los estudios universitarios en la Argentina. Esta casa es la primera en reformar sus planes de estudio y creando un Departamento de Estudios Políticos encargado de impartir cursos especializados y la publicación de una revista periódica; esto generó la "demanda" de instrumentar posteriormente una carrera de grado afín creándose la licenciatura en Ciencias Políticas, hoy licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública. En sus comienzos, los contenidos curriculares estaban orientados a la formación de funcionarios públicos con altos conocimientos de derecho público, historia y filosofía. Cabe destacar que desde su inicio tuvieron relevancia los estudios de pensamiento social latinoamericano bajo la conducción de Carlos Zuleta Álvarez. Posteriormente, al crearse la Universidad Nacional de San Juan a partir de la sede de la de Cuyo en esa provincia, también se continuó con la carrera de Ciencia Política con una fuerte orientación hacia las políticas de desarrollo, aun hoy vigente (Cardozo y Bulcourf, 2020).

Como menciona Guardamagna, la finalidad que tenía la carrera de Ciencia Política y administración pública era la formación de un estamento dirigente de la vida política, dentro de la concepción de Arturo Enrique Sampay. Bajo esta línea de argumentación,

retoma una definición de Estado, un Estado que debe jugar un papel sumamente importante que claramente no es el del abstencionismo y por ello la Alta Burocracia como parte de la clase política a la cual Weber hace referencia, deberá poseer cualidades especiales. En este sentido dirá que para conducir el país hacia la realización de los objetivos establecidos por la Constitución reformada de 1949 será menester formar un estamento dirigente que incluya a los burócratas de ese Estado gestor del bien común que instaura la Constitución (2008: 6).

Vemos que estaba claramente orientada dentro de lo que podemos llamar hoy en día capacitación para la función pública, y no como la creación de un campo disciplinar tendiente a generar investigación empírica en la temática. Si bien no recurre a la idea estamental tradicional de reproducción de la burocracia como capa social, tampoco busca una vinculación entre investigación y planificación de políticas públicas como en los planteos de Lasswell, sino que se asocia a un doble proceso de formación política de la clase dirigente y la conformación de una burocracia capacitada para la implementación de las políticas públicas. Por fuera de esta singular experiencia que se desarrolló durante el peronismo, vamos a encontrar en la década de los '70 la Licenciatura en Administración Pública en la Universidad de El Salvador, bajo la dirección de Oscar Oszlak, que solamente va a contar con dos promociones, según refiere su ex director. Pero tras el proceso de democratización van a comenzar a crearse a partir de la segunda mitad de los años '90 carreras de grado en las nuevas universidades del Conurbano y en el año 2009, comenzó a dictarse la primera carrera de administración pública en una universidad privada en la UADE, seguida en el año 2014 por la UMET. En el siguiente cuadro, podremos apreciar la evolución de las carreras de grado en el campo:

**Cuadro 4**  
**Licenciaturas en Administración, Gestión y Políticas Públicas**

Universidad	Título	Tipo de Título	Duración	Ubicación
<b>Instituto Universitario de Gendarmería Nacional</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	AMBA
<b>Universidad Argentina de la Empresa</b>	Licenciado en Política y Administración Pública	Grado	4 Años	AMBA
<b>Universidad Nacional de General Sarmiento</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	5 años	AMBA
<b>Universidad Nacional del Oeste</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	AMBA
<b>Universidad Nacional de San Martín</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	AMBA
<b>Universidad Nacional de Tres de Febrero</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	AMBA
<b>Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo</b>	Licenciado en Políticas Públicas y Gobierno	Grado	4 Años	AMBA
<b>Universidad Católica de La Plata</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	Pcia. Bs. As.
<b>Universidad Nacional de Cuyo</b>	Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública	Grado	5 Años	Cuyo
<b>Universidad Autónoma de Entre Ríos</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	Litoral
<b>Universidad Nacional del Comahue</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	Patagonia
<b>Universidad Empresarial Siglo 21</b>	Licenciado en Administración Pública	Grado	4 Años	Virtual
<b>Universidad Gastón Dachary</b>	Licenciado en Gestión de Políticas Públicas	Ciclo de Complementación Curricular	2 Años	Nordeste
<b>Universidad Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur</b>	Licenciado en Administración Pública	Ciclo de Complementación Curricular	2 Años	Patagonia

**Fuente:** Elaboración propia en base a la Guía del Estudiante de EUDEBA y relevamiento de ofertasgrado.siu.edu.ar. Actualizado a diciembre de 2022.

Otro aspecto interesante de destacar es la ubicación de las carreras. Lo que podemos señalar a primera vista es que se encuentran

mayormente ubicadas en Buenos Aires (Capital y Área Metropolitana), y en las capitales de las provincias (Viedma, Mendoza y Paraná,



Ushuaia), lo cual puede inferirse que el fundamento de la creación se vincula con la orientación en la participación de los gobiernos provinciales y nacionales. Asimismo, vemos que tres de las universidades del Conurbano (Universidad Nacional de Tres De Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de General San Martín) incluyeron en sus programas de grado las carreras de Administración Pública.

El perfil de las nuevas carreras creadas en el Conurbano y las provincias tiene una clara orientación hacia la gestión. Para afirmar esto tomamos lo dicho por sus docentes en un trabajo de análisis de la Licenciatura en Administración Pública de la Universidad de General Sarmiento, en donde sostienen que el plan de estudios "buscó constituirse en un lugar particular, con una fuerte inserción en su zona de influencia, para dar respuestas concretas, a través de su trabajo, a las problemáticas de la región" (Agoff *et al.*, 2003: 3). Por su parte la Universidad Nacional de Tres de Febrero menciona en su portal que busca la formación de "profesionales con conocimientos y habilidades para conducir sectores operativos de la administración pública (nacional, provincial, municipal), representar a los gobiernos en gestiones administrativas y analizar, diseñar y evaluar políticas administrativas estatales". El Plan de Estudios de la carrera Licenciatura en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de General San Martín se propone:

brindar una sólida formación básica en el campo de las Ciencias Sociales; ofrecer una sólida formación específica para el análisis de la administración gubernamental y de las políticas públicas; proporcionar al Estado argentino graduados universitarios con una sólida formación académico-profesional orientada a la administración de organizaciones gubernamentales y del funcionamiento estatal en distintos niveles jurisdiccionales, así como en el análisis e implementación de políticas públicas; promover

el desarrollo de la capacidad de analizar e intervenir activa y creativamente en los procesos de toma de decisiones en el ámbito público.

Uno de los aspectos más llamativos de esta nueva fase es que en la última década han surgido dos programas de grado en universidades privadas con perfiles y orientaciones más diversificadas. Así las cosas, vemos que el trayecto formativo de la UMET –el primero con la denominación "políticas públicas", propone que los Licenciados estarán capacitados para

trabajar en la gestión especializada de organizaciones públicas, privadas, del sector del trabajo, del tercer sector y de entidades deportivas; contribuir a la creación de oportunidades de desarrollo y consolidación dentro de las organizaciones; diseñar y gerenciar proyectos y programas relacionados con su área de especialización; identificar y formular indicadores de gestión en coherencia con la gestión integral de la organización; comprender las necesidades y expectativas de las personas y las tendencias en desarrollo y gestión de las organizaciones; asesorar a altos mandos de organizaciones públicas, sociales y privadas, nacionales e internacionales; asesorar en el ámbito legislativo en materia de gestión social y de las organizaciones; formar parte y conducir equipos inter y multidisciplinares de investigación en el área de su formación.

La Universidad Argentina de la Empresa (UADE) tiene un denominado "Programa Conjunto" en donde adiciona materias a la Licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales, de clara matriz politológica, otorgando un segundo título de Licenciado en "Política y Administración Pública" que entre su perfil de egresado resalta con mucho énfasis la especificidad más allá del campo de la Ciencia Política, y apunta también al perfil que conjuga la vinculación entre lo público y lo privado.



## 7. El Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) y la constitución del campo sobre el Estado y las Políticas Públicas en el país

Uno de los momentos centrales para la consolidación del campo constituyó la creación del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) por parte de Oscar Oszlak, Eduardo Borneo, Guillermo O'Donnell, Marcelo Cavarozzi y Elizabeth Jelin, originariamente como un desprendimiento del Centro de Investigación en Políticas Públicas (CIAP) que pertenecía al Instituto Di Tella. Esto sucedió paradójicamente en los albores de la cruenta dictadura militar que se instaurará en la Argentina a partir de 1976. La gran mayoría de los integrantes de la flamante institución había realizado sus estudios de posgrado en el exterior, lo que les permitió establecer un diálogo fecundo con la producción académica de los países centrales y también lazos institucionales y personales con centros de investigación destacados. De esta forma, no se trató solamente de un nodo de aglutinamiento de académicos, sino también un espacio fértil para la producción teórica, la investigación empírica y la posterior difusión de sus productos. En el ámbito concreto de la teoría del Estado y su vinculación con el análisis de políticas públicas se destacaron principalmente Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell los que elaboraron el denominado enfoque "histórico estructural", una de las producciones más originales de las Ciencias Sociales argentinas. Esta visión pretendía, ante todo, poder analizar las relaciones entre el Estado "y" la sociedad originadas en la particularidad de la historia latinoamericana y sus casos nacionales. Es en este sentido que se construyó también como una visión crítica de la producción de los ámbitos académicos de los países centrales, pero siempre manteniendo un intercambio fértil y constructivo con esta producción. Las críticas a las teorías del desarrollo y la modernización, por un lado,

la producción neomarxista, por el otro, y una relectura a la obra de Max Weber dieron lugar a esta original forma de analizar las complejas relaciones sociales y políticas de los países de la región, algo que los autores mencionados venían analizando desde sus ya mencionadas estadías de posgrado en el exterior.

En un primer momento, la publicación en 1972 de *Modernización y autoritarismo* por parte de Guillermo O'Donnell abrió una puerta importante al reconocimiento de la Ciencia Política argentina, y sobre todo al planteo de una nueva y original forma de analizar las particularidades de la región. O'Donnell modifica la visión tradición que sostenía la vinculación directa entre el desarrollo socioeconómico y la instauración de un régimen político democrático. Analizando los casos latinoamericanos observa con claridad que esta hipótesis no tiene un correlato en los países con mayor desarrollo en la región, sino todo lo contrario. La pluralización política en estas situaciones derivó en regímenes de corte autoritario. Aparece aquí una primera aproximación a estas realidades con el concepto de régimen burocrático-autoritario que permitiría un posterior desarrollo. Ya dentro del CEDES esta concepción dará lugar a dos trabajos centrales, por un lado, el documento *Apuntes para una teoría del Estado* y posteriormente una de las obras centrales de la disciplina en la región, *El Estado burocrático-autoritario* (Bulcournf, 2015; Cardozo, 2012). La figura con mayor continuidad y reconocimiento dentro del campo específico de los estudios sobre Administración y Políticas Públicas en el país es, sin lugar a dudas, Oscar Oszlak, quien se desempeñó durante 25 años como director de maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Entre sus principales obras podemos mencionar: *La formación del Estado Argentino; Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano* y la compilación de *Teoría de la burocracia estatal*, en la que

aparece un estudio anterior escrito en forma conjunta con O’Donnell: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación” aparecido originariamente como Documento del CEDES en 1976 y publicado posteriormente como artículo en varias revistas de la especialidad es la obra argentina más utilizada en los distintos capítulos que integran el libro *Estado y Administración Pública. Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual* compilado por Guillermo Schweinheim en 2009. Este libro colectivo reúne las ponencias más destacadas de los cinco primeros *Congresos Argentinos de Administración Pública* organizados en forma conjunta por la Asociación Argentina de Estudios de la Administración Pública (AAEAP) y la Asociación de Administradores Gubernamentales.

*La formación del Estado argentino* se ha convertido, a lo largo de los años, en el libro de Ciencia Política con mayor cantidad de impresiones, presentado dos versiones del texto. En dicho libro, Oszlak desarrolla claramente el enfoque “histórico-estructural” y su concepción de la *estabilidad* como el conjunto de atributos que hacen a la construcción de cada forma estatal sin perder sus particularidades. En esta visión, se articulan las tradiciones weberiana y marxista para comprender la dinámica estatal; es por ello que la obra no sólo ha constituido una pieza de Ciencia Política, sino que traza un puente con la historia y la economía, de ahí su fuerte reconocimiento y difusión durante estas décadas.

En el campo académico y científico el prestigio es uno de los elementos distintivos, el mismo se construye a lo largo del tiempo, dentro de la carrera académica de investigadores, grupos e instituciones. Una compleja trama de relaciones sociales estructura este “bien positivo” que tiene hondas raíces en la cultura occidental. Viejos poetas y filósofos, teólogos y pensadores medievales, integrantes de las universidades y academias nacionales se han caracterizado por privilegiar este elemento frente

a otros que hacen a los sistemas de desigualdad presente entre los hombres como son el dinero y el poder; existiendo desde luego fuertes vasos comunicantes entre los tres elementos (Bulcourn, 2017; Ravecca, 2019).

Con la institucionalización de los sistemas universitarios y centros de investigación con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial se fueron estableciendo las bases actuales y los elementos que hacen al prestigio de los científicos centrados principalmente en la relevancia de sus descubrimientos y aportes. Por lo general, es un elemento construido intersubjetivamente dentro de la propia comunidad y muchas veces exteriorizándose hacia la sociedad en un reconocimiento mayor, muchas veces controversial y articulado con la notoriedad y la fama, agudizado por los medios masivos de comunicación. Salir en forma reiterada en la televisión o escribir en el periódico proyectan a los académicos más allá de su ámbito. Esto también ha dado lugar a la aparición hacia fines del siglo XIX, de lo que se ha denominado el “intelectual moderno”, aquella figura destacada y prestigiosa cuyas ideas orientan el accionar público y generan efectos importantes en la opinión pública. Es ahí donde éste actúa como un puente entre ámbitos cerrados del campo académico y se posiciona cercano a los políticos, generalmente destacándose su aspecto crítico.

El campo específico de los estudios sobre Estado, administración y políticas públicas estructura el prestigio en la confluencia de dos elementos polares: 1) por un lado, los indicadores tradicionales antes mencionados; y, por el otro, 2) La aplicación y la participación en diferentes escenarios de la esfera pública y el ámbito de la consultoría. Por esta razón no es necesariamente equivalente al que puede encontrarse en otras áreas de la politología como pueden ser la política comparada y el estudio de las instituciones. A esto debe añadirse algo que es común a todo el campo de las ciencias humanas y sociales, que es la perspectiva teó-

rica y metodológica adoptada, lo que también se vincula a la ya mencionada concepción de la ciencia y como ésta debe ser construida y validada. Por esta razón los criterios de una persona que adopta una posición clasista orientada por los trabajos de Marx y sus seguidores puede diferir de quien utiliza la teoría de la acción racional o el neoinstitucionalismo; así también si prefiere enfoques de corte cualitativos o cuantitativos. Esto ha llevado muchas veces a que la comunidad científica se halle en compartimentos estancos, con poca comunicación entre ellos que muy bien ha estudiado en la ciencia política Gabriel Almond y su planteo de las “mesas separadas” basado en el cruce entre un aspecto ideológico –teórico y otro metodológico– (Almond, 1999). Otro elemento a tener en cuenta es la pertenencia institucional y el país en cuestión; más allá de la posición teórica y metodológica la política científica que es seguida por los Estados condiciona y moldea la producción académica; los criterios de evaluación de revistas como también la asignación de presupuestos de investigación y de becarios poseen orientaciones muy diferentes. También el clivaje entre universidades pública y privadas, laicas o confesionales, y populares o elitistas, configura la concepción que tengamos sobre los criterios a establecer. Esto nos demuestra que las variables que inciden son demasiadas y su forma de ponderación dará resultados muy diferentes; no tener en cuenta estos criterios y someterlos a la reflexión crítica o bien obedece a una idea muy inocente de la comunidad científica o bien una forma indirecta de manipulación bajo una supuesta “objetividad”.

En el caso argentino que estamos abordando se han destacado principalmente Oscar Oszlak y Guillermo O’Donnell. Ellos han sabido lograr una amplia aceptación por parte de los miembros de la comunidad académica y científica y de los propios expertos en gestión pública. El caso de O’Donnell se fundamenta principalmente en su lugar general como po-

litólogo y su inserción internacional como así también en la construcción de conceptos específicos y su posterior aceptación y discusión por parte de la comunidad académica, por esta razón es su visión sobre el Estado el eje que más pondera en esta construcción (Bulcournf, 2015; Cardozo, 2012). El texto más citado ha sido hasta la fecha *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, dado que apareció originalmente en 1976 y sirvió de orientación a muchos trabajos sobre el proceso de políticas públicas y el rol de los actores dentro de éste. El caso de Oszlak combina los dos elementos centrales para la construcción del prestigio en el área. Ha sido tanto funcionario público, consultor internacional, investigador superior del CONICET y creador y director de la maestría en Administración Pública de la UBA y profesor de posgrado en la mayoría de los programas mencionados. A esto hay que sumarle su carácter de profesor titular en la temática a partir de la creación de la carrera de ciencia política en la mencionada universidad, lo que le ha permitido un reconocimiento desde los propios estudiantes de grado. Su libro *La formación del estado argentino* se ha transformado en un texto insignia dentro y fuera de la ciencia política. La continuidad en el área es otro elemento sustantivo en este caso, dado que ha permanecido durante décadas como uno de los referentes centrales en América Latina, formando parte del minoritario y selecto grupo de miembros del Consejo Científico del CLAD y actualmente uno de los especialistas más renombrados en la problemática del “gobierno abierto” y quién ha propuesto una nueva concepción al respecto ampliando esta visión a la de “Estado abierto”. Por otro lado, en plena pandemia publica el libro *El Estado en la era exponencial*, en donde reflexiona sobre los desafíos tecnológicos en un mundo cada vez más complejo y cambiante. El mencionado estudio realizado por el CIAP y la AAEAP no ha hecho más que corroborar esta

afirmación (Pando, 2017). El trabajo reciente de Nicolás Bentancur y su equipo de investigación (Bentancur *et al*, 2021), nos brindan un elemento comparativo central para sostener esta afirmación.

## 8. La relevancia de la teoría del Estado

Como hemos advertido el nombre completo de este campo de estudios y sus aplicaciones en el propio proceso de toma de decisiones debería denominarse: *Estado, Administración y Políticas Públicas*. Esto se debe tanto a una cuestión teórica como también al conjunto de problemática que aborda. A pesar de ello el concepto de Estado suele dejarse de lado en gran parte de los trabajos. ¿Por qué sucede esto? En gran parte por la enorme influencia de la revolución sistémico-conductista producida en los Estados Unidos durante las décadas de los cincuenta y sesenta del siglo pasado. Ahí predomina la utilización del concepto de *sistema político* por varias razones. Por un lado, su intento de universalización propio de la intención de construir una teoría general. Por otro lado, la necesidad de desprenderse de un concepto que traía una carga histórica de los campos tanto de la filosofía como del derecho. A esto tenemos que sumarle un aspecto ideológico ya que el término era utilizado por la tradición marxista y el mundo se encontraba bajo la polarización de la Guerra Fría.

A pesar de ello, en la Argentina se produjeron aportes muy interesantes y originales alrededor de la construcción de una teoría del Estado capaz de comprender la especificidad de la realidad latinoamericana, pero en diálogo crítico con las teorías de los países centrales. La problemática de la modernización y su correlato en la Teoría de la Dependencia como expresión crítica tuvieron un rol central, mientras que la sociología norteamericana recaló profundamente con versiones locales del estructural funcionalismo de corte parsoniano. Como contrapartida,

las corrientes neomarxistas también fueron parte del debate académico en donde figuras como Antonio Gramsci y Louis Althusser centralizaron la atención. Ya hacia finales de la década y entrando en la siguiente, el debate europeo entre Ralph Miliband y Nicos Poulantzas fue otro elemento que repercutió en la región y en sus intelectuales. Estas tradiciones teóricas fueron matizadas con el intento de analizar la especificidad de los procesos sociopolíticos latinoamericanos. En esta dirección, Marcos Kaplan va a publicar *Formación del Estado Nacional en América Latina* (1969). Como hemos señalado en el apartado anterior la creación del CEDES y el desarrollo del enfoque histórico-estructural va a ser el punto de inflexión y el aporte más grande del país sobre esta problemática. Las discusiones posteriores tendrán como principales interlocutores a las obras de Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell. El trabajo en torno al Estado será una continuidad a lo largo de sus carreras académicas, publicando O'Donnell *Democracia, agencia y Estado. Teoría con intensión comparativa* en 2010 y Oszlak, durante la pandemia, *El Estado en la era exponencial* (2020).

La vuelta a la democracia va a permitir una nueva etapa dentro de las Ciencias Sociales en la región y el intento de analizar los procesos de construcción estatal, en donde ya vamos a tener en forma clara la crisis del Estado de Bienestar y sus equivalentes regionales. Es así como autores como Aldo Isuani van a secuenciar históricamente los vínculos entre éste y la sociedad (1991).

Desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) también esta problemática será central, ya que la figura de Daniel García Delgado (2001) va a resaltar en un intento similar que continúa hasta nuestros días, en donde la propia pandemia por el COVID-19 no deja de estar presente (Isuani, 1991; García Delgado, 2001 y 2020).

Desde la Universidad de Buenos Aires, Mabel Thwaites Rey y su equipo de investigación han realizado un interesante aporte dentro del debate neomarxista en la región, produciendo diferentes libros tanto individuales como colectivos entre los que podemos destacar: *Gramsci mirando al sur, La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción, Estado y marxismo: un siglo y medio de debates y Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina* (Thwaites Rey, 2004 y 2007; Thwaites Rey y Ouviaña 2018; Thwaites Rey *et al.*, 1994).

Un trabajo relevante sobre los procesos de construcción estatal en la región es el texto de Sebastián Mazzuca, *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*, en el cual confluyen varias de las tradiciones señaladas dando continuidad a este intercambio fructífero dentro del campo de las Ciencias Sociales (Mazzuca, 2021).

## Reflexiones finales

En este artículo de investigación hemos realizado un análisis general de la enseñanza del campo de la administración y las políticas públicas en la Argentina. Lo que surge de este análisis es que se genera como orientación o área de la ciencia política, lo cual se evidencia en la creación de la primera carrera de grado con esta denominación durante el peronismo en la Universidad Nacional de Cuyo. La carrera de Ciencia Política y Administración Pública fue el primer programa destinado a la formación de funcionarios como parte del proyecto de posguerra de ampliación de las funciones del Estado de Bienestar, al mismo tiempo que una faceta de capacitación de una nueva clase dirigente. Un hecho fundamental para la consolidación del campo institucionalizado es la Educación Superior, donde la acreditación de la maestría exige que se produzca una tesis, por lo que instauró exigencias de producción de trabajos de investigación para obtener el título a los maestrandos, desvin-

culando aún más las maestrías de la gestión. No obstante, la Maestría en Administración Pública de la UBA, que es el programa de formación de posgrado más antiguo –junto con el de la Universidad Di Tella–, se presenta de manera ambigua, dado que propone formación para los puestos de conducción al mismo tiempo que competencias para la docencia y la investigación. Sus directivos, no obstante, resaltan la inserción de los graduados en posiciones en el aparato estatal como un logro del programa, que retroalimenta el interés de funcionarios de carrera por ingresar a la maestría.

Podemos esgrimir que hubo un crecimiento sostenido de los programas de posgrado, sobre todo desde finales de los años '90 al calor de las reformas de segunda generación, que tenía como eje fundamental el fortalecimiento de las capacidades estatales y la reforma interna de la administración pública. En este contexto, se buscará la adecuación de las agencias gubernamentales hacia la atención del ciudadano, con énfasis en un modelo más flexible, ligado a las concepciones gerencialistas; como así también aparecerá como un eje la “calidad institucional” en el desarrollo se alcanzará a partir del cuidado de la calidad de las reformas, la eliminación de prácticas de corrupción, y la mejora de las potestades regulatorias de los gobiernos. A pesar del conjunto de problemas generados por la pandemia por el COVID-19, se siguieron creando instancias de posgrado en el campo. Retomando nuestra perspectiva histórica, podríamos clasificar las diferentes etapas en el campo focalizados en la enseñanza:

**Cuadro 5**  
**Etapas la formación universitaria en Administración Pública**

<b>Etapa</b>	<b>Características</b>	<b>Tipo de programa principal</b>
<b>1952-1983</b>	Formación de burócratas especializados. Peronismo Experiencia embrionaria y aislada Discontinuidad institucional	Grado. Carrera de Ciencia Política y Administración Pública de la UNCUYO. Lic. En Adm. Pública de la Universidad de El Salvador
<b>1983- 1990</b>	Democratización Preocupación por la función pública Articulación entre organismos y universidad	Posgrado. Creación de la maestría en Políticas Públicas del Instituto Di Tella y Maestría en Administración Pública de la UBA
<b>1990-1996</b>	Reforma del Estado Acreditación del Posgrado y requisito de tesis	Nulo crecimiento de los programas
<b>1996- 2020</b>	Nueva reforma del Estado Crisis del modelo Neoliberal	Creación de programas de grado orientados a la gestión pública Surgimiento de programas de grado en universidades privadas
<b>2020- Actualidad</b>	Pandemia de COVID19. Nuevo vínculo entre Estado “y” sociedad.	Se amplía la creación de instancias específicas de formación

**Fuente:** Elaboración propia.

Encontramos hacia finales de 2022, 47 instancias de formación de posgrado específica en el campo de la Administración y las Políticas Públicas en la Argentina. A esto tenemos que incorporar que en gran parte de los posgrados en Ciencias Sociales del país los cursos que se

imparten y los temas de tesis están vinculados al campo de la Administración y las Políticas Públicas. En el siguiente cuadro, podemos ver la sumatoria de programas de posgrado en el país:

**Cuadro 6**  
**Tipo de programa en el campo de la Administración y Políticas Públicas**

<b>Nivel</b>	<b>Cantidad</b>
Doctorado	4
Especialización	15
Maestría	28
<b>Total general</b>	<b>47</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la CONEAU. Actualizado a diciembre de 2022.

En un país federal y de amplio territorio como la Argentina la expansión espacial de los posgrados es un indicador importante de su desarrollo. Si bien en la región del AMBA se

concentra la mayoría de ellos, vemos a lo largo de los años su expansión, como muestra el siguiente cuadro:

### Cuadro 7

#### Distribución territorial de los posgrados en Administración y Políticas Públicas

Región	Ubicación
AMBA	21
Centro	7
Cuyo	1
Litoral	6
Nordeste	4
Noroeste	3
Patagonia	2
PBA	3
<b>Total general</b>	<b>47</b>

**Fuente:** Elaboración propia en base a datos de la CONEAU. Actualizado a diciembre de 2022.

Como reflexiones finales, podemos decir que la Administración y Políticas Públicas se ha desenvuelto en la Argentina a modo un campo del saber que se encuentra asentado mayormente en el posgrado con una impronta interdisciplinar. Sin menoscabo de ello, estamos asistiendo a una nueva fase de consolidación de esta área, con la creación de nuevas carreras de grado con un perfil muy diferente al de las maestrías, una mirada más profesionalista que intenta apartarse del peso de la Ciencia Política con su impronta fuertemente académica. Al mismo tiempo, vemos que, a raíz de la política de evaluación y acreditación universitaria seguida por la CONEAU, el posgrado es un trayecto netamente académico, mientras que los ciclos de licenciatura proponen una inserción en la gestión más concreta, motivo por el cual es esperable que con el correr de los años haya más profesionales con título de grado desempeñándose en las burocracias, sin

por ello pensar que el posgrado debiera quedar confinado a la investigación y a la academia.

Por otro lado, hemos intentado comenzar a plantear el complejo y controversial problema de la construcción del prestigio, sin caer en reduccionismos y exponiendo el carácter político que también está presente en el campo académico, algo que muchas veces los científicos se rehúsan a admitir. Dentro de la comunidad científica se articulan relaciones de poder con sus características propias, teniendo una enorme consecuencia en la asignación también de los recursos materiales. En lo que respecta al caso argentino, hemos nombrado a dos de los académicos que han generado el mayor consenso durante las últimas décadas en ser los expertos más reconocidos, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, en donde las biografías intelectuales de cada uno, como los momentos por lo que han atravesado sin lugar a dudas generan cierta "singularidad" que es



muy difícil de expresar, aunque todos los estudios realizados confirman esta idea.

El desafío colectivo más grande que ha emprendido el campo en el país es posiblemente la publicación de *Policy Analysis in Argentina*, obra colectiva que integra la colección de la *International Library of Policy Analysis*, cuyos editores generales son los profesores Iris Geva-May y Michael Howlett. En este libro se realiza un balance detallado de la historia y desarrollo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas y su articulación con las diferentes instancias tanto gubernamentales como de la sociedad civil<sup>1</sup>.

Este pequeño estudio, a vuelo de pájaro ha intentado esbozar un mapa en continua construcción del campo de los estudios sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas, construyendo una imagen de un conjunto de problemas que articulan la enseñanza con la investigación y la formación de cuadros dentro de la Administración Pública en sus diferentes niveles orientando posibles líneas de trabajo para estudios futuros.

---

1 El libro reúne 21 trabajos de 33 autores del país. Los colaboradores en la obra son Sergio Agoff, Gustavo Blutman, Pablo Bulcourf, Maximiliano Campos Ríos, Horacio Cao, Nelson Cardozo, Vanesa Ciolli, Sofía Conrero, Silvio Crudo, Guillermina Curti, Adrián Darmohraj, Cristina Díaz, Gonzalo Diéguez, Juan Ignacio Doberti, Alejandro Estévez, Paola Ferrari, Silvia Fontana Natalia Galano, Daniel García Delgado, Melina Guardamagna, Demian González Chmielewski, Rita M. Grandinetti, Gerardo Izzo Melina J. Levy, Pablo Lozada Castro, Gabriela Mansilla, Karina Montes, María del Mar Monti, Oscar Oszlak, Diego Pando, Luz Piraino Martínez, Exequiel Rodríguez, Anabela Rosconi, Dante Sabatto, Natalia Staiano y Mabel Thwaites Rey.

## Referencias bibliográficas

- Acuña, C. (Comp.). (2007). *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros/ Proyecto de Modernización del Estado.
- Agoff, S. (2003). *Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina*. Trabajo presentado en el *Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI*. San Luis.
- Agoff, S.; Badía, G.; Fagundez, P. y Mansilla, G. (2003). *Emergencia del campo disciplinario y formación en administración pública: El caso de la licenciatura en administración pública de la Universidad de General Sarmiento*. Ponencia presentada en el II Congreso Argentino de Administración Pública, Córdoba.
- Alford, R. y Firedland, R. (1991). *Los poderes de la teoría*. Manantial: Buenos Aires.
- Almond, G. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en ciencia política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Andrieu, P., y Asencio, M. (2006). *Formación gerencial para el Sector Público*. En P. Andrieu (Comp.). *Algunas Experiencias, en Estado y Administración Pública en la Argentina* (pp. 2-30). Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires.
- Andrieu, P. (2002). *Equilibrio entre la visión de los posgrados y las necesidades del Sector Público: Tensión entre Coyuntura y Prospectiva en la formación*. Exposición en el Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Bentancur, N., Bidegain, G. y Martínez, R. (2021). La enseñanza de las políticas públicas en América Latina: estado de la situación y desafíos para la ciencia política. *Iconos*. (25) 71: 13-36.
- Bourdieu, P. (2003). *Campo de poder, campo intelectual*. Buenos Aires: Cuadrata.



- Bulcournf, P. Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. (2014). El desarrollo de la Ciencia Política en Argentina, Brasil y México: construyendo una mirada comparada. *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (1) 1: 155-184.
- Bulcournf, P. Gutiérrez Márquez, E. y Cardozo, N. (2015). Historia y desarrollo de la ciencia Política en América Latina: reflexiones sobre la constitución del campo de estudios. *Revista de Ciencia Política*. (35) 1: 179-199.
- Bulcournf, P. (2008a). Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina. *Boletín de Política Comparada*. 1: 35-46.
- Bulcournf, P. (2008b). Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la ciencia política en la Argentina. *PostData*. 13: 39-57.
- Bulcournf, P. (2015). *Guillermo O'Donnell y el desarrollo de la Ciencia Política en América Latina*. En I. Cavarrubias (Coord.). *Figuras, historias y territorios. Cartógrafos contemporáneos de la indagación política en América Latina* (pp. 45-70). México D.F.: Cruz O.
- Bulcournf, P. (2021a). Las texturas de lo político: construyendo una cartografía compleja de la historia de la Ciencia Política en América Latina. *Complejidad*. 39. 12-52.
- Bulcournf, P. (2021b). *Algunas reflexiones sobre la investigación científica y sus desafíos*. Documentos de Investigación. 1. San Isidro: Universidad de San Isidro.
- Bulcournf, P. (2027). *Entrevista a Diego Pando*. Buenos Aires: mimeo.
- Bulcournf, P. y Cardozo, N. (2017). *La Ciencia Política en América Latina: un análisis comparado de su desarrollo*. En F. Freidenberg (Ed.). *La Ciencia Política sobre América Latina: docencia e investigación en perspectiva comparada* (pp. 511-558). Santo Domingo: FUNGLODE.
- Bulcournf, P. y Vázquez, J. C. (2004). La ciencia política como profesión. *PostData*. 10: 255-304.
- Bulcournf, P., Dufour, G. y Cardozo, N. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Perspectiva sobre el Estado, las Políticas Públicas y la Gestión*. (1) 1: 136-153.
- Camou, A., Marcial, A., Soprano Manzo, G. y Flavio, G. (2007). Entrevista a Oscar Oszlak. *Cuestiones de Sociología*. 4: 187-210.
- Cardozo, N. (2012). Algunas reflexiones sobre Guillermo O'Donnell y su contribución a la teoría del Estado y los estudios sobre políticas públicas en América Latina. *Estudios Políticos*. 26: 39-72.
- Cardozo, N. (2017). El desarrollo de los estudios sobre administración y políticas públicas en la Argentina. *Anuario Latinoamericano. Ciencia Política y Relaciones Internacionales*. (5): 127-157.
- Cardozo, N. y Bulcournf, P. (2016). El desarrollo institucional de la administración y políticas públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*. 49: 216-238.
- Cardozo, N. y Bulcournf, P. (2020). La enseñanza de la Administración Pública en la Argentina. Una mirada a los ciclos de licenciatura. *Pilquen*. (23) 5: 3-25.
- Cigales, M. (2017). Entrevista a Pablo Bulcournf, P. Historia de la Ciencia Política en América Latina: Entrevista con Pablo Bulcournf. *Realis*. (7) 1: 234-257.
- El-Taliawi, O. G., Nair, S., y Van Der Wal, Z. (2021). Public policy schools in the global south: a mapping and analysis of the emerging landscape. *Policy Sciences*. (54): 371-395.
- García Delgado, D. (2001). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: FLACSO - Norma.
- Garriga, M., Garriga, M. J., Rosales, W. R., y Mangiacone, N. (Eds.). (2021). *Lo que se pensó y escribió sobre políticas públicas en 2021*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Guardamagna, M. (2008). La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis. Ponencia presentada en el VIII Congreso Nacional de Democracia. Rosario.

- Guardamagna, M. (2009). Elitismo e igualdad política en los orígenes de la Ciencia Política en Cuyo. Ponencia presentada en el *IX Congreso de Ciencia Política*. Santa Fe.
- Guerrero, O. (2021). La administración pública contemporánea. El estado del arte. *Revista de Administración Pública*. (2) VI: 13-38.
- Isuani, E. (1991). *Bismarck o Keynes ¿Quién es el culpable?: Notas sobre la crisis de acumulación*. En A. Isuani, R. Lo Vuolo y E. Tenti Fanfani (Comps.). *El Estado de Bienestar: Crisis de un paradigma* (pp. 9-26). Buenos Aires: CIEPP/ Miño Dávila.
- Kaplan, M. (1969). *Formación del Estado Nacional en América Latina*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Lasswell, H. (1992). *La orientación hacia las políticas*. En L. Aguillar Villanueva (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México D.F.: Porrúa.
- Manifiesto de Popayán* (2014). Ciudad de Popayán, Colombia.
- Mazzuca, S. (2021). *Latecomer State Formation. Political Geography and Capacity Failure in Latin America*. New Haven: Yale University Press.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracia, Agencia y Estado. Teoría con intensidad comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (1985). *Apuntes para una teoría del Estado*. En O. Oszlak (Comp.). *Teoría de la burocracia estatal* (pp. 199-250). Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, G. (1996). *El Estado Burocrático Autoritario*. Buenos Aires: Belgrano.
- Oszlak, O. (1990). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Buenos Aires: Belgrano.
- Oszlak, O. (1997). La administración pública como área de investigación: la experiencia de Argentina. Ponencia presentada en el *II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Isla de Margarita.
- Oszlak, O. (2000). El Posgrado en Administración Pública: una Maestría pionera. *Temas y Propuestas*. (18) 9: 78-95.
- Oszlak, O. (2002). La inserción e Impacto de los Egresados de los posgrados en el Sector Público. Exposición en el *Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas*, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP-CLAD-CEDES.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2008). *Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-578). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pérez Sánchez, M. (2005). *Origen y desarrollo del análisis de políticas*. En M. Pérez Sánchez (Comp.). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Editorial Universidad de Granada.
- Ravecca, P. (2019). *The Politics of Political Science: Re-Writing Latin American Experiences*. Abingdon, Oxon / New York: Routledge.
- Revista PostData (2008). *Entrevista a Oscar Oszlak*. *PostData*. 13: 24-35.
- Seró de Bottinelli, Cr. (2001). La maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires: contribuciones, paradojas y desafíos: Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires.
- Shweinheim, G. (Comp.). (2010). *Estado y Administración Pública: Críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires: Asociación de Estudios de Administración Pública.
- Skogstad, G. (2023). Canadian Public Policy: The State of the Discipline. *Canadian Journal of Political Science/Revue Canadienne de Science Politique* (preprint) : 1-25.
- Thwaites Rey, M. (2004). *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*. Buenos Aires: Prometeo.

- Thwaites Rey, M. (2007) (Ed.). *Estado y marxismo: un siglo y medio de debates*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.
- Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2018). (Comps.). *Estados en disputa. Auge y fractura del Ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-IEALC-Editorial El Colectivo.
- Thwaites Rey, M.; Logiúdice, E. y Ferreyra, L. (1994). *Gramsci mirando al sur*. Buenos Aires: Ediciones Kohen y Asociados Internacional.
- Weber, M. (1984). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.





# **ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN**

*Research Articles*

---



# Medición de la Autonomía Municipal en Chile con el Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)

*Measurement of Municipal Autonomy in Chile with the Local Autonomy Index 2.0. (1990-2020)*

Por Daniel Cravacuore\*

**Fecha de Recepción:** 01 de febrero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 27 de marzo de 2023.

## RESUMEN

Este artículo se divide en cuatro partes. La primera avanza en la contextualización de la descentralización municipal en América Latina y Chile desde la década de 1980. La segunda parte presenta el Local Autonomy Índice 2.0., desarrollado para medir la autonomía municipal en 57 países (Ladner *et al.*, 2021). La tercera presenta la medición de la autonomía municipal en Chile entre 1990 y 2020 utilizando este indicador. Finalmente, la cuarta evalúa el nivel relativo de la autonomía municipal en Chile respecto de otros países.

**Palabras clave:** *Autonomía Local, Descentralización, Municipalidades, Chile, Medición.*

## ABSTRACT

This article is divided into four parts. The first advances in the contextualization of municipal decentralization in Latin America and Chile since the 1980s. The second part presents the Local Autonomy Index 2.0., developed to measure municipal autonomy in 57 countries (Ladner *et al.* 2021). The third presents the measurement of municipal autonomy in Chile between 1990 and 2020 using this indicator. Finally, the fourth evaluates the relative level of municipal autonomy in Chile with respect to other countries.

**Keywords:** *Local Autonomy, Decentralization, Municipalities, Chile, Measurement.*

---

\* Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén, España. Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: dcravacuore@unq.edu.ar

## Introducción

Chile es un caso clásico de descentralización, tanto en su dimensión administrativa como política. Hasta la década de 1980, sus municipalidades tenían escasa relevancia dentro del Estado, pero entonces se iniciaron un conjunto de reformas que multiplicaron las responsabilidades y los recursos comunales e implicaron nuevas atribuciones y poderes para administrar los servicios locales. En el contexto de la Transición Democrática, se completó el proceso con la reforma electoral.

El principal objetivo de este artículo de investigación es presentar los resultados de una medición del nivel de autonomía municipal en Chile entre los años 1990 y 2020. Utilizaremos el Local Autonomy Index 2.0, un indicador de medición de autonomía validado internacionalmente (Ladner *et al.*, 2021), estructurado en cinco dimensiones —el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político— y codificado en once variables.

Alcanzada la medición, la presentaremos en perspectiva comparada entre los 57 países estudiados por el proyecto “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” (Ladner *et al.*, 2021). Adicionalmente, analizaremos su evolución temporal para comprobar el estancamiento temprano de la descentralización municipal.

## 1. La descentralización en América Latina y el caso de Chile

En América Latina, el origen de la descentralización municipal tuvo tres vías. En algunos países, el inicio de la Transición Democrática identificó al gobierno local como el más adecuado para fortalecer las nacientes democracias por su capacidad de estrechar los vínculos entre la ciudadanía y el Estado: fue el caso de la Argentina o Brasil, por citar sólo algunos. En otros, el agotamiento del sistema

tradicional de partidos en algunos países que no sufrieron regímenes autoritarios encontró en la descentralización municipal un camino para “oxigenar” el sistema político: así fue en Colombia o México. Por último, el fin de las guerras civiles en Centroamérica ofreció una renovada resolución territorial de los conflictos internos en la transición a situaciones de paz. Sea por cualquiera de ellas, entre los tempranos años ochenta y el fin de la década del 1990, el subcontinente vio transformados sus sistemas municipales (Cravacuore 2014).

Cuatro décadas después, la agenda descentralizadora fue abandonada. Por el contrario, existe un paradigma recentralizador en buena parte del subcontinente (Arellano 2021; Carrera Hernández 2015; Cravacuore 2014, 2015a, 2015b y 2017a 2017b; Dickovick 2011; Eaton 2014; García del Castillo 2015; Grin y Abrucio 2016; Mascareño 2007; Sánchez Bernal & Rosas Arellano, 2015) y sólo en los países donde este proceso fue débil o inexistente, encontramos una agenda reformista: tal el caso de Cuba o Chile —en este caso, limitada a los gobiernos regionales— (Montecinos 2019).

Entre las dimensiones más características de la descentralización municipal en América Latina, se contaron la política, la administrativa y la fiscal. La primera implicó el reconocimiento constitucional del municipio como nivel de gobierno, dado que, hasta entonces, en muchos países eran considerados órganos meramente administrativos, como la elección popular de las autoridades locales. La dimensión administrativa incluyó la transferencia de competencias hacia los gobiernos locales. Por último, la fiscal supuso la cesión de recursos hacia los gobiernos locales, lo que implicó una mejora sustancial de ingresos respecto de décadas previas (Cravacuore 2014).

Chile es un caso clásico de descentralización municipal porque sucedieron las tres manifestaciones; lo diferencial fue la precocidad de su proceso y el desarrollo inicial bajo un



gobierno militar. Hasta fines de la década de 1970, las municipalidades tenían escasa relevancia dentro del Estado, pero entonces se iniciaron reformas que multiplicaron las responsabilidades y los recursos comunales e implicaron nuevas atribuciones, recursos y poder para administrar los servicios locales.

Dichas reformas institucionalizaron nuevas competencias ligadas a la administración territorial y a la esfera social; las municipalidades compartieron desde entonces responsabilidades con el gobierno central en la provisión de la educación, la salud, la cultura, la recreación, el deporte, la promoción del empleo, la provisión de viviendas y la asistencia social, entre las principales. Paralelamente, hubo cambios en el marco financiero y administrativo, a la par que se creó el Fondo Común Municipal, destinado a compensar a las comunas con menor base tributaria. Finalmente, se traspasó la administración de establecimientos educativos y los efectores de atención primaria de la salud, proceso que se extendió durante toda la década. La Transición Democrática completaría el proceso con la elección popular de los alcaldes y concejales en 1992.

La organización territorial de Chile se encuentra en su Constitución Política, sancionada en 1980, que define el carácter unitario del Estado. Hasta julio de 2021, las 16 regiones estaban gobernadas por un Intendente Regional (GORE) electo por el presidente de la República, que coordinaba las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) —delegaciones territoriales de los ministerios, que concentran el 85% de la inversión territorial del Estado—, las Direcciones de Servicios Públicos y encabezaba el propio Gobierno Regional. Desde 2014, fueron acompañados por un Consejo Regional (CORE), compuesto por consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa, por periodos de cuatro años, con posibilidad de ser reelectos dos veces.

Este sistema fue modificado parcialmente: el gobierno regional quedó constituido por

un Gobernador (que heredó la sigla GORE), electo por cuatro años y que cuenta con la posibilidad de una reelección, y un CORE electo por sufragio universal y votación directa, habiéndose creado una nueva figura, la del Delegado Presidencial Regional (DPR) nombrado por el presidente de la República.

La Ley Orgánica de Municipalidades N° 18.695, sancionada en 1988, define un único régimen para las 345 Ilustres Municipalidades, que pueden ser consideradas más administraciones territoriales que gobiernos locales. Los alcaldes son electos por un período de cuatro años, con hasta dos reelecciones sucesivas. Son acompañados por un Concejo Municipal integrado por 6 a 10 concejales, electos en listas separadas, no estando previstas elecciones de medio término.

Existe una gran heterogeneidad poblacional entre las comunas: la menos poblada es la de Ollagüe, en la región de Antofagasta, que contaba en el último censo nacional con 321 habitantes, mientras que la de mayor tamaño demográfico era la de Puente Alto, en la Región Metropolitana, con 568.106 habitantes (Censo de Población y Vivienda 2017). La jurisdicción territorial de las municipalidades chilenas responde al modelo de condado, incluyendo áreas urbanas y rurales.

## **2. El Local Autonomy Index 2.0. (LAI 2.0.)**

El principal indicador de descentralización municipal es su nivel de autonomía. En el campo académico, esto ha demostrado ser un desafío por la existencia de ideas divergentes sobre los elementos constitutivos de la medición y porque existen dificultades considerables para aplicar el concepto a distintos países (Nickson, 2019).

El cotejo comparativo de la autonomía local no resulta habitual: iniciativas como GOLDE, el Index of Local Government and Decentralisation o la Local Public Sector Initiative no lograron instalarse suficientemente

(Cravacuore y Traina, 2021). Asociado a la metodología que presentaremos en este artículo, el proyecto Regional Authority Index (Hooghe *et al.*, 2008, 2010 y 2016; Schakel, 2018; Shair-Rosenfield *et al.*, 2021) midió la capacidad de las autoridades regionales en 81 países del mundo mientras que, en el campo municipal, se cuentan tres antecedentes inmediatos: las mediciones del proyecto europeo Self-Rule Index For Local Authorities (Ladner *et al.*, 2018) para caracterizar a los gobiernos locales europeos y paneuropeos a partir de su grado de autonomía con respecto a niveles superiores, reconociéndose los fundamentos de la Carta Europea de la Autonomía Municipal; del iberoamericano Medición del Grado de Descentralización Municipal en Iberoamérica a partir del Índice de Autonomía Local liderado por la Universidad Autónoma de Madrid para medir el nivel de autonomía de Argentina, Chile, España, México y Uruguay para 2018 (Cravacuore, 2020); y del proyecto Sistema de Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica (Cravacuore y Traina, 2021)

que amplió el estudio a los restantes países latinoamericanos.

En 2020, se puso en marcha una nueva medición del proyecto europeo, ahora denominado “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” (Ladner *et al.*, 2021) que incluyó no sólo 37 países europeos y paneuropeos considerados en 2015, sino que se extendió hasta 57 casos nacionales. Las once variables se mantuvieron, pero ha habido cambios importantes en la codificación de las variables (Ladner, 2020), en especial en cinco de ellas: el alcance de las políticas; la discrecionalidad política efectiva; la autonomía organizacional; y el acceso al gobierno central o regional.

### 2.1. Dimensiones y variables del LAI 2.0

El LAI 2.0 se desarrolla en las cinco dimensiones —el estatus legal, las capacidades, la financiación, la organización y la posición en el sistema político—, codificada en once variables (Ladner 2020).

**TABLA 1**  
**DIMENSIONES, VARIABLES Y VALORES DEL**  
**LOCAL AUTONOMY INDEX 2.0.**

<b>Dimensiones</b>	<b>Variables</b>	<b>Definición de las variables</b>	<b>Valores</b>
Estatus Institucional	Alcance Institucional	La medida en que el gobierno local es formalmente autónomo y puede elegir las tareas que desea realizar.	0-3
Capacidades	Alcance de las Políticas	Funciones en las que el gobierno local asume la responsabilidad de la prestación de los servicios.	0-4
	Discrecionalidad Política Efectiva	La medida en que el gobierno local puede tomar decisiones finales sobre estas funciones.	0-4

Financiación	Autonomía Fiscal	La medida en que el gobierno local puede gravar independientemente a su población.	0-4
	Sistema de Transferencias Financieras	La proporción de transferencias financieras incondicionadas sobre el total de las recibidas por el gobierno local.	0-3
	Autosuficiencia Financiera	La proporción de los ingresos del gobierno local derivados de fuentes locales (impuestos, tarifas, cargos).	0-3
	Libertad de Endeudamiento	La medida en que el gobierno local puede endeudarse.	0-3
Organización	Autonomía Organizativa	La medida en que el gobierno local es libre de decidir sobre su propia organización y sistema electoral.	0-4
Posición en el Sistema Político	Protección Legal de la Autonomía	Existencia de medios constitucionales o legales para hacer valer la autonomía local.	0-3
	Supervisión Administrativa	Hasta qué punto la supervisión administrativa sobre el gobierno local es no intrusiva.	0-3
	Colaboración Interjurisdiccional	Hasta qué punto las autoridades locales tienen canales para influir en la formulación de políticas de los gobiernos de nivel superior.	0-3

**Fuente:** Ladner *et al.* 2021.

La primera es el alcance institucional, entendida como la medida en la que el gobierno local es formalmente autónomo y puede seleccionar sus funciones. Los expertos acordaron puntuar con 0 si sus tareas son explícitamente marcadas; con 1, cuando los gobiernos locales pueden elegir entre un ámbito de tareas predefinido y muy limitado; con 2, cuando las autoridades locales pueden elegir entre una amplia gama de tareas predefinidas; y con 3 cuando los municipios son libres para desarrollar cualquier tarea no asignada a otro nivel de gobierno (Ladner 2020).

Respecto del alcance de las políticas, definido como el conjunto de funciones en las que el gobierno local está implicado en la provisión de servicios, con recursos propios o con sus propios funcionarios, se definieron un conjunto de competencias: la educación —incluyendo los niveles preescolar, primario

y medio—, la asistencia social —considerando la ayuda económica, el entrenamiento laboral y la integración de refugiados—, la salud —en los servicios de atención primaria, hospitalaria y odontológica— y las funciones del cuidado —incluyendo la atención de adultos mayores, personas con discapacidad e infantes—, puntuadas entre 0 y 3; el uso del suelo —considerando la emisión de permisos de construcción y la zonificación—, entre 0 y 2; y el transporte —en autobuses y ferrocarriles—, la vivienda —evaluando tanto el desarrollo urbano como la construcción de viviendas sociales— y la policía —incluyendo el orden público y el control del tránsito—, entre 0 y 1 (Ladner 2020). Estas funciones deben estar manifiestas y explícitas en las normas legales que regulan la vida municipal, sea en el orden constitucional o legislativo, general o sectorial.

La tercera variable es la discrecionalidad política efectiva, precisada como la medida en que el gobierno local tiene influencia real sobre estas competencias: la educación, la asistencia social, la salud y las funciones del cuidado, puntuadas entre 0 y 3; el uso del suelo,

entre 0 y 2; y el transporte, la vivienda y la policía, entre 0 y 1. (Ladner 2020) A diferencia del alcance de las políticas, esta variable hace referencia a la acción concreta y real de los gobiernos locales, más allá de lo reglado jurídicamente.

**TABLA 2**  
**VALORACIÓN DE LOS CAMPOS DE LAS VARIABLES “ALCANCE DE LAS POLÍTICAS” Y “DISCRECIONALIDAD POLÍTICA EFECTIVA”**

<b>Campo</b>	<b>Servicio</b>	<b>Valores</b>
Educación	Preescolar (de 1 a 6 años)	0-3
	Escuela Primaria (de 6 a 15 años)	
	Escuela Media (de 15 a 18 años)	
Asistencia Social	Asistencia Social Directa	0-3
	Capacitación Laboral	
	Integración de Refugiados	
Salud	Atención Primaria de la Salud	0-3
	Hospitales	
	Servicios Odontológicos	
Uso del Suelo	Permisos de Construcción	0-2
	Zonificación	
Transporte Público	Servicios de Transporte en Autobús	0-1
	Servicios de Transporte Ferroviario	
Vivienda	Urbanización y Vivienda	0-1
	Vivienda Social	
Policía	Orden Publico	0-1
	Policía de Tráfico	
Funciones del Cuidado	Atención de Adultos Mayores	0-3
	Atención de Discapacitados	
	Atención de Población Infantil	

**Fuente:** Ladner *et al.* 2021.

Sobre la autonomía fiscal, considerada como la capacidad del gobierno local para gravar con impuestos propios a su población, se valoró con 0 si no pueden definir la base imponible ni el tipo de tributo; 1, si establecen la base o el tipo de tributos menores; 2, si manejan un tributo relevante —a la renta, la propiedad o al consumo— con algunas restricciones; 3, si establecen el tipo de un tributo relevante con

pocas limitaciones; y 4, si establecen el tipo y la base de más de un tributo relevante (Ladner 2020).

Respecto del sistema de transferencias financieras, entendida como la proporción de transferencias financieras no condicionadas sobre el total de las transferencias totales que reciben los gobiernos locales, se valoró con 0 si las transferencias condicionadas son domi-

nantes, representando más del 60% del total; 1, si hay equilibrio entre transferencias condicionadas y no condicionadas —entre el 40% y el 60%—; 2, si las transferencias no condicionadas son dominantes —entre el 60% y el 80%—; y 3, si la mayoría de las transferencias son no condicionadas —más del 80%— (Ladner 2020).

La sexta variable es la autosuficiencia financiera, entendida como la medida en que los recursos presupuestarios del gobierno local provienen de recursos propios —impuestos, tasas, pagos por servicios—, se ponderó con 0 si los recursos propios constituyen menos del 10% de todos los ingresos; con 1 si constituyen entre el 10% y el 25% de los ingresos; con 2 si constituyen entre el 25% y el 50% de todos los ingresos; y con 3 si constituyen más del 50% de todos los ingresos (Ladner 2020).

Respecto de la libertad para endeudarse, el LAI valora con 0 si los gobiernos locales no pueden endeudarse; con 1 si pueden endeudarse con autorización previa de un nivel superior de gobierno; y con 2 si los gobiernos locales pueden endeudarse sin restricciones. (Ladner 2020).

Considerando la autonomía organizativa, entendida como la medida en que el gobierno local es libre para decidir sobre su propia organización y sistema electoral. Respecto del sistema de elección del Ejecutivo Municipal y el sistema electoral, se valoró con 1 si el alcalde es elegido, directa o indirectamente; se suma un punto adicional si el gobierno local puede decidir los elementos centrales del sistema político, como los distritos electorales, el número de escaños o el régimen electoral. Sobre el personal y estructura local, se valoró su capacidad de emplear al personal propio —en una escala de 0 a 0.5—; la de fijar el salario de los empleados —en iguales valores—; la de elegir la estructura organizativa; y la de establecer entidades dependientes y empresas municipales (Ladner 2020).

Respecto de la protección legal, considerada como la existencia de medios legales para hacer valer la autonomía local, se ponderó con 1 si las cláusulas constitucionales protegen el autogobierno local; uno adicional si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial a través de los tribunales constitucionales para resolver disputas con autoridades superiores; y otro más si las autoridades locales pueden recurrir al sistema judicial a través de tribunales administrativos u ordinarios para resolver disputas con autoridades superiores o existen otros medios que protegen la autonomía local (Ladner 2020).

Sobre la supervisión administrativa, entendida como el control administrativo no limitante, se valoró con 0 si la supervisión administrativa revisa la legalidad y la oportunidad de las decisiones municipales; con 1 si abarca detalles de los presupuestos y las prioridades de gasto; con 2 si sólo se dirige al control de legalidad; y con 3 si la supervisión administrativa es muy limitada (Ladner 2020).

Por último, respecto del acceso al gobierno central o regional, entendido como la medida en que las autoridades locales son consultadas para influir en los procesos decisorios de niveles superiores de gobierno, se valoró con 1 si las autoridades locales tienen acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de procedimientos y mecanismos formales de consulta; con otro más si las autoridades locales tienen acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de estructuras formales de representación; y otro adicional si las autoridades locales tienen acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de canales más informales (Ladner 2020).

### **3. Medición de la Autonomía Municipal en Chile entre 1990 y 2020**

#### **3.1. Alcance Institucional**

Chile es considerado uno de los países con mayor grado de centralismo de la región (Ea-

ton, 2004; Kubal, 2004; Montecinos, 2005) y las comunas son consideradas más administraciones que gobiernos locales. No obstante, la Constitución Política de Chile reconoce formalmente la autonomía municipal: la Ley de Reforma Constitucional de 1991 indicó en su artículo 118 que

Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna (Ley N° 19.097).

Las comunas poseen sólo seis funciones privativas y otras trece compartidas, en las que estas actúan como ejecutoras de las prioridades del gobierno central. Su ejercicio está rigurosamente monitoreado por la Contraloría General de la República, limitando sus tareas. Por lo expuesto, asignamos un valor 1, desde 1991 a 2020.

### 3.2. Alcance de las Políticas

Las comunas chilenas poseen seis funciones privativas contenidas dentro de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988: la elaboración, aprobación y modificación del Plan de Desarrollo Comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales; la planificación y regulación comunal y la confección del Plan Regulador Comunal, con acuerdo a las normas legales vigentes; la promoción del desarrollo comunitario; la aplicación de las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos dentro de la comuna en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio central; la aplicación de las disposiciones sobre construcción y urbanización en la forma que determinen las leyes, sujetándose a las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo; y el aseo y ornato de la comuna.

Existen otras trece compartidas con organismos nacionales: la educación y la cultura; la salud pública y la protección del ambiente; la asistencia social y jurídica; la capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo; el turismo, el deporte y la recreación; la urbanización y la vialidad urbana y rural; la construcción de viviendas sociales e infraestructuras sanitarias; el transporte y tránsito públicos; la prevención de riesgos y la prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes; el apoyo y el fomento de medidas de prevención en materia de seguridad ciudadana y colaborar en su implementación, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 101 de la Constitución Política del Estado; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; y el desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.

En la mayor parte de los servicios asignamos medios puntos dado que la responsabilidad comunal nunca es completa. Ocurre habitualmente que las políticas son diseñadas y regladas por el nivel central, mientras que las municipalidades operan como administradoras y ejecutoras. En lo que refiere a sus responsabilidades, en líneas generales, la posibilidad de implementación queda supeditada a autorizaciones de las SEREMI cuando no de los ministerios respectivos y el financiamiento proviene de los organismos del nivel central.

#### 3.2.1. Educación

El sistema chileno se divide en cuatro niveles —parvulario, básico, medio y superior—, de los cuales el básico y el medio son obligatorios. Está regida por la Ley General de Educación (LGE) de 2009, sucesora de la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) de 1990.

Los servicios educativos fueron transferidos a las municipalidades a partir del Decreto Ley 1-3063 de 1980; este proceso involucró a los tres niveles inferiores. Sin embargo, se hizo

de manera compartida, por lo que la ponderación no alcanza a ser la máxima.

En 2017, se aprobó una nueva Ley Nacional de Educación, la Nº 21.040, que creó los Servicios Locales de Educación Pública (SLEP) con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se refiere dicha norma como de desmunicipalización (*sic*) de la educación, pues traspasa el servicio desde las municipalidades a nuevos entes autónomos que agrupan establecimientos de varias comunas. Sin embargo, esto no afectó nuestra ponderación, dado que la ley está en vías de implementación —en 2020 funcionaban 11 de los 70 servicios previstos—; adicionalmente, por el carácter progresivo de la ley y porque, dentro de los servicios locales, se encuentran las comunas en un comité directivo local. Adicionalmente, esto no modificó la responsabilidad formal que aún poseen las municipalidades. Hemos valorado con 0,25, tanto en infraestructura como en personal, en los tres niveles educativos, dado que siempre las municipalidades tienen una responsabilidad compartida con el Estado central. Por lo expuesto, la valoración final es 1,5.

### 3.2.2. Asistencia Social

Tanto la asistencia económica como la capacitación y promoción del empleo son competencias compartidas con otros órganos del Estado. Ambas se encuentran comprendidas en el marco del artículo Nº 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades de 1988. En materia capacitación y formación laboral, también la Ley Nº 19.518 del Estatuto de Capacitación y Empleo sancionada en 1997 hace referencia a la potestad de las comunas de crear oficinas de formación laboral. Por lo expuesto, valoramos con medios puntajes la asistencia económica y el entrenamiento laboral. Sobre las referencias formales a la integración de refugiados, no se reconoce una responsabilidad a las municipalidades.

### 3.2.3. Salud

Al momento de redacción de este artículo, el sistema sanitario chileno estaba compuesto por un sistema mixto de atención integrado por el seguro público, el Fondo Nacional de Salud (FONASA), y uno privado, de Instituciones de Salud Previsionales (ISAPRES).

En el seguro público participan las personas de ingresos bajos, los causantes de subsidio único familiar y aquellos cuyo ingreso imponible mensual es menor a 440 dólares estadounidenses, que se atienden de manera gratuita en hospitales y consultorios públicos; las personas cuyo ingreso imponible mensual sea menor a 650 dólares estadounidenses abonan un copago de 10% en los hospitales y si es mayor, un 20%. En FONASA, la red asistencial pública está integrada por Centros de Salud Familiar; Servicios de Atención Primaria de Urgencia; Centros de Referencia de Salud; Centros de Diagnóstico Terapéutico; y hospitales públicos. También, los ciudadanos pueden atenderse en establecimientos privados o con profesionales que tengan convenio con FONASA.

Respecto de las ISAPRES, son las encargadas de financiar las prestaciones y beneficios sanitarias a las personas que cotizan el 7% —o un monto superior convenido— de sus ingresos mensuales para la salud. Hay distintas modalidades: con prestadores en convenio o preferentes; de libre elección; o cerrada.

El Decreto Ley 1-3063 de 1980 sancionó la descentralización de los servicios de salud pública en términos operativos. Más tarde, la Ley Nº 19.378 de 1995 fijó un Estatuto de la Atención Primaria Municipal. Los convenios que derivan de la descentralización implican que las direcciones y corporaciones municipales de salud, en el año 2018, concentraron el 88% del gasto total programado para la atención primaria de la salud en general (Goldstein, 2018). Por lo expuesto se aplica una valoración parcial tanto en materia de infraestructura como del pago de personal.



La atención de problemáticas sanitarias vinculadas a la complejidad media y alta es responsabilidad del Sistema Nacional de Servicios de Salud (SNSS): no existe competencia comunal en material de hospitales. El SNSS, por medio de la Ley N° 19.334 sancionada en 2004, transfirió la autoridad sanitaria al nivel regional, aunque no puede entenderse como una descentralización sino una desconcentración administrativa. Los lineamientos de las políticas sanitarias están determinados en función de las autoridades técnicas al nivel regional y central. Respecto de los servicios dentales no hay referencias formales respecto de responsabilidades locales. Por lo antes expuesto, valoramos con medio punto en la atención primaria de la salud y valores 0 para los restantes rubros.

### 3.2.4. Uso del Suelo

Entre las funciones privativas comunales comprendidas en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988 se encuentra la planificación y regulación urbana y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes: esto supone que el gobierno local administra permisos de construcción y zonificación. No obstante, la Ley de Urbanismo y Vivienda, sancionada por Decreto Ley N° 458 de 1976, indica que el plan, para su aprobación, debe ser previamente remitido a la SEREMI de Vivienda y Urbanismo, que elabora un informe técnico; luego debe aprobarse en el CORE antes de su promulgación. Adicionalmente, la norma establece que, en función de los permisos y construcción de obras, que, si una municipalidad no cuenta con una oficina especializada, los permisos serán otorgados directamente por la SEREMI.

Existen una serie de condiciones al nivel regional que implican que la administración de los permisos deba ajustarse a criterios y lineamientos del Estado por lo que determinamos niveles medios de ponderación en refe-

rencia a los usos del suelo, asignando un valor de 1.

### 3.2.5. Transporte Público

Aunque el transporte es una de las funciones privativas asignadas a las comunas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988, los lineamientos en la materia están elaborados por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones: las comunas están habilitadas respecto de la prestación del servicio, aunque deben aplicar las disposiciones establecidas por las autoridades superiores. La Secretaría de Planificación de Transporte del este ministerio es la encargada de diseñar los Planes de Transporte Urbano para las grandes ciudades.

El Decreto Supremo N° 163, publicado en 1985, estableció el reglamento de los servicios de transporte por calles y caminos, habilitando a inspectores comunales para efectuar revisiones del transporte remunerado de pasajeros. Adicionalmente, se reconoció la potestad municipal para entregar permisos de taxi.

El Reglamento de Servicios Nacionales de Transporte de Pasajeros –Decreto N° 212 de 1992– estableció las bases y criterios para la prestación de servicios de transporte colectivo: autobuses, trolebuses, minibuses y taxi colectivo. Entonces se reconoció la emisión de la opinión técnica de las municipalidades para la utilización de las vías contenidas en el trazado o recorrido del transporte colectivo, aunque la misma debe ser solicitada por las SEREMI.

En las áreas metropolitanas –Santiago, Valparaíso, Concepción y Punta Arenas–, la normativa estableció la potestad de la Dirección de Transporte Público Metropolitana, separándola de la autoridad regional. En 2009, se sancionó la Ley N° 20.378 que creó el subsidio al transporte público, antes las necesidades planteadas por el Transantiago, el inicialmente conflictivo sistema de autobuses rápidos del tipo BRT.



Las referencias anteriores indican la postestad formal que poseen las municipalidades para desarrollar el transporte público de pasajeros coexisten con las regulaciones nacionales, regionales y, en el caso de los metropolitanos, con la autoridad designada. Por ello, asignamos un valor de 0,25. Sobre los servicios de transporte de ferrocarril, no existen responsabilidades formales de las municipalidades al respecto, por lo que el valor asignado es 0.

### 3.2.6. Vivienda

La vivienda social es una función compartida según lo establecido por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988. Esta norma establece que estas viviendas deben cumplir con las características técnicas, de urbanización y de equipamiento que señalen los reglamentos que establezca el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MIN-VU). Entonces, los proyectos locales requieren de autorización previa de la autoridad central y de la respectiva valoración técnica. Por ello, asignamos un puntaje de 0,25.

Respecto del urbanismo, en el desarrollo de la ciudad hay dos elementos que poseen las comunas: el Plan Regulador Comunal, como un instrumento de gestión y planificación, y el Plan de Desarrollo Comunal. Ambos son elaborados por las comunas y reconocidos en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. No obstante, siguiendo el Decreto Ley N° 458 de 1976, el Estado promueve una serie de criterios técnicos para la aprobación de estos instrumentos: a pesar de la competencia formal, el nivel central establece los condicionamientos para la aprobación técnica. Por ello, asignamos una valoración de 0,25.

### 3.2.7. Policía

Respecto del orden público, la seguridad interior es una competencia del Estado. El marco normativo que regula la materia es la Ley N° 12.927 de Seguridad Interior del Estado, sancionada en 1958, actualizada sucesivamente y

cuya última reforma data de 2010. Carabineros de Chile es la policía nacional militarizada dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que tiene a cargo la seguridad ciudadana y el orden público; su labor es complementada por la Policía de Investigaciones (PDI), dedicada a la pesquisa criminal.

La Ley N° 20.965 habilitó, en 2016, la creación de Consejos y Planes Comunales de Seguridad Pública, aunque no variamos la ponderación, dado que el Consejo posee un carácter consultivo y los Planes Comunales operan como instrumentos de planificación sin perjuicio de las funciones y facultades que la Constitución Política del Estado y la ley confieren al Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a Carabineros de Chile y al Ministerio Público, por lo que estos planes sólo orientan las medidas de seguridad al nivel comunal. Por lo expuesto, valoraremos con 0.

Respecto de la policía de tráfico, el nivel comunal es encargado de aplicar las faltas por medio de los Juzgados de Policía Local, siempre en función de lo establecido desde el nivel central en la Ley de Tránsito N° 18.290 sancionada en 1984 y sus modificatorias. Asignamos un valor de 0,25.

### 3.2.8. Funciones del Cuidado

No existen responsabilidades formales transferidas a las municipalidades respecto de la protección de derechos de los adultos mayores: asignamos el valor 0.

La política de minoridad atravesó un proceso de transferencia funcional hacia las municipalidades mediante el Decreto Ley 1-3063 de 1980. Históricamente, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) es el organismo gubernamental centralizado dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos que se encarga de la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, así como de los jóvenes entre 14 y 17 años que han infringido la ley; también de regular y controlar la adopción infantil. El servicio gestiona conforme

a las instrucciones de los tribunales judiciales y cuenta con centros de atención directa, así como una red de colaboradores acreditados que postulan con proyectos a licitaciones públicas.

En 2015, se creó el Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia, que llevo a la creación, cinco años más tarde, del Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y la Adolescencia —conocido como Servicio Mejor Niñez— separado del SENAME, con un nuevo enfoque en la protección de derechos y que contempla una mayor descentralización: se crearon ya doce Oficinas Locales de Niñez, que vinculan a los consultantes con las redes existentes. Sin embargo, la responsabilidad existente al nivel local en el período estudiado se limita a la administración y gestión operativa respecto de la protección integral de niñez y promoción de los derechos del niño. Por ello, valorizamos con 0,5.

Respecto de las personas con discapacidad, históricamente el Fondo Nacional de la Discapacidad (FONADIS) fue el encargado del apoyo a este colectivo, pero el nuevo enfoque de derechos supuso la creación, por Ley N° 20.422 de 2010, del Servicio Nacional de la Discapacidad (SENADIS) con el fin de trabajar sobre la igualdad de oportunidades y la inclusión social de personas con discapacidad. La protección de derechos de estos grupos de personas no ha atravesado transferencias de responsabilidades formales hacia las municipalidades: el alcance formal de esta competencia reposa sobre el Estado central y se valora con 0.

### 3.3. Discrecionalidad Política Efectiva

Existe cierta correspondencia entre las responsabilidades formales y las políticas que efectivamente llevan a cabo las municipalidades. La mayor parte de las funciones estudiadas son compartidas: por ello, hemos valorado con medios puntos. La elección del criterio res-

ponde a que la autoridad mayor respecto de los lineamientos políticos, al tratarse de un modelo centralizado, son determinados por los marcos regulatorios que establece el Estado. Adicionalmente, las comunas, para llevar a cabo la prestación de servicios, deben contar con la autorización técnica de autoridades regionales o nacionales. Resulta habitual que las comunas desarrollen la gestión operativa y administrativa de los servicios, aunque la verdadera autoridad repose en el Estado.

#### 3.3.1. Educación

La educación preescolar —llamada de Jardines Parvularios— involucra la existencia de tres sistemas subvencionada por el Estado: los administrados por la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI); los administrados por las propias comunas a partir de la Vía de Transferencia de Fondos (VTF) en los que las municipalidades, como ejecutores, poseen responsabilidades sobre la infraestructura y la contratación de personal; y los administrados en cinco comunas por la Fundación Integra, una organización no gubernamental. En el pasado reciente, hubo un proyecto de ley que busca unificar los sistemas, pero no ha prosperado. Existe adicionalmente la potestad de desarrollar la educación preescolar como una actividad privada, aunque no es predominante.

Sobre la educación primaria —de ocho años de duración— y secundaria —de cuatro—, existe la modalidad pública, que atiende principalmente a los sectores de menos ingresos; la privada subvencionada y la privada no subvencionada. El sistema se organizó a partir de la elección de las escuelas por las familias, de mecanismos de selección del alumnado por los establecimientos, la centralización curricular y la rendición de cuentas según resultados en pruebas estandarizadas, sin un trato preferente hacia el sector público.

La Ley Nacional de Educación N° 21.040 y la creación de los SLEP no ha afectado la ponderación, dado que la ley no ha acabado

de implementarse: a la fecha sólo funcionan 11 de los 70 servicios previstos. Por lo expuesto, las municipalidades tienen una autoridad parcial en la educación en todos sus niveles, por lo que asignamos un valor de 1,5.

### 3.3.2. Asistencia Social

Las municipalidades desarrollan programas de asistencia económica, con frecuencia proyectados desde el nivel comunal, pero que requieren el financiamiento regional y son sometidos a revisiones técnicas. Lo mismo ocurre respecto de las oficinas municipales de información laboral, cuyas funciones son definidas por el nivel central en el marco del Estatuto de Capacitación y Empleo. Por ello, aplicamos sólo valores medios que muestren una autoridad parcial, por un total de 1.

Históricamente, Chile no fue un país receptor de inmigrantes, pero, desde 2010, los extranjeros aumentaron desde el 1,8% de la población total al 7,5%: en particular, por la llegada, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), de medio millón de venezolanos y 185.000 haitianos. Ante este incremento, las municipalidades chilenas del área metropolitana de Santiago desarrollan acciones de apoyo social, pero sin configurar políticas que merezcan una valoración diferencial: aplicaremos un valor 0.

### 3.3.3. Salud

La administración de la atención primaria se encuentra mayoritariamente a cargo de las municipalidades y se organiza a través de distintos tipos de efectores: Centros de Salud; Centros de Salud Familiar; Centros Comunitarios de Salud Familiar; Postas de Salud Rurales; Servicio de Atención Primaria de Urgencia; Servicio Alta Resolutividad; Centros de Rehabilitación Comunal; Consultorios de Salud Mental; y Unidades de Atención Primaria Oftalmológica. No obstante, la autoridad comunal es parcial porque deberán cumplir con las políticas, normas, planes y programas que

apruebe el Ministerio de Salud (MINSAL). Adicionalmente, el gobierno central aporta más de la mitad de los recursos para su funcionamiento. Al nivel hospitalario las comunas no poseen autoridad en la toma de decisiones, ya que corresponden al SNSS y sólo existen hospitales delegados en las regiones. Por eso, aplicamos un valor 0.

La atención odontológica se incorporó al FONASA en 2013 y se presta principalmente de los centros de atención primaria, aunque también en hospitales. Existe un amplio déficit de odontólogos en el sector público, que obliga a los ciudadanos a concurrir al sector privado. Aplicamos una valoración equivalente al resto del sistema de atención primaria de la salud. Por ello, asignamos un valor 1.

### 3.3.4. Uso del Suelo

Las municipalidades aprueban los permisos de construcción y zonificación, por medio de la Dirección de Obras Municipales (DOM). Estas dependencias son las encargadas de velar por el cumplimiento, al nivel comunal, de las normas que regulan la planificación urbana y la edificación: quienes quieran llevar a cabo un proyecto de edificación o urbanización deben obtener en estos servicios la autorización respectiva. La plataforma DOM en Línea, desarrollada por el MINVU para las municipalidades del país, permite hacer estas gestiones. Dado que la administración de los permisos debe ajustarse a criterios y lineamientos nacionales, asignamos un valor 1.

### 3.3.5. Transporte Público

En la práctica, dado que el servicio de autobuses se desarrolla en las áreas metropolitanas y en las ciudades medianas y grandes, la política pública la define sólo el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Las municipalidades no forman parte de decisiones críticas, aunque cuentan con Direcciones de Tránsito y Transporte Público, que administran el otorgamiento y renovación

de las licencias para conducir; colocan la señalética vial luego de la definición del sentido de las calles por las SEREMI de transporte; y aplican las normas. Respecto del servicio de autobuses, coordinan con los organismos nacionales sobre la autorización de recorridos de locomoción colectiva. Por lo expuesto, se aplica un valor de 0,25. En materia de transporte ferroviario, las municipalidades no desarrollan acciones por lo que aplicamos un valor 0.

### 3.3.6. Vivienda

En el desarrollo de la ciudad, las municipalidades sancionan sus planes Regulador Urbano y de Desarrollo Comunal. No obstante, el Estado promueve una serie de criterios técnicos para la aprobación de estos instrumentos. Por ello, asignamos una valoración de 0,25.

En materia de vivienda social, el MINVU ha sido el protagonista del éxito del país en reducir el déficit habitacional. Hasta 2002, lo hizo concediendo préstamos hipotecarios y llevando adelante la construcción directa de viviendas: desde entonces, se concentró en subsidiar la demanda para comprar viviendas sociales producidas por el sector privado. Estos subsidios son un aporte económico no reembolsable para las familias que requieren apoyo para financiar la compra de su primera vivienda. Existen distintos tipos, dependiendo del precio y de la clasificación socioeconómica del grupo familiar, con acuerdo al nivel de vulnerabilidad; la diferencia deberá ser pagada con recursos propios o con un crédito hipotecario. También el MINVU subsidia parcialmente el arriendo de viviendas, así como el mejoramiento de la calidad habitacional de hogares de bajos ingresos. Por lo expuesto, en materia de vivienda social, aplicamos un valor de 0.

### 3.3.7. Policía

Carabineros de Chile es la policía nacional militarizada dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública que tiene a cargo la seguridad ciudadana y el orden público.

Desde fines de la década de 1990, las municipalidades medianas y grandes del país cuentan con cuerpos auxiliares de seguridad, equivalentes a guardias privados dotados de móviles, chalecos antibalas, y conexión a Carabineros y a los distintos servicios de emergencia, pero no pueden ser asimilados a policías. En esta materia se valora con 0.

En materia de policía de tránsito, la Ley de Tránsito indica que Carabineros de Chile y las municipalidades por igual serán los encargados de ejercer la policía de tránsito. Por ello, se aplica un valor de 0,25 dado que las comunas no tienen la totalidad de la autoridad.

### 3.3.8. Funciones del Cuidado

El Servicio Nacional del Adulto Mayor (SE-NAMA) es el organismo responsabilizado de las políticas generales de cuidado. No existen responsabilidades formales asignadas a las municipalidades. Sin embargo, el bajo monto de las pensiones en Chile originó que las comunas desplieguen labores sociales con este grupo: un informe de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH 2017a) informó que casi el 80% de las comunas realizaban acciones en favor de la tercera edad y de estos, la mitad cuentan con una oficina especializada. Entre las principales acciones, orientan a los adultos mayores en el acceso a una serie de beneficios estatales y, por otro lado, entregan directa de bienes y recursos y organizan labores recreativas. Con acuerdo al citado informe, las municipalidades crearon sus oficinas especializadas desde 2000 en adelante —aunque previamente ya funcionaban 36, siendo la primera de 1976— por lo que valoramos con una autoridad compartida con un valor de 0,5 desde entonces.

La política de minoridad atravesó un proceso de transferencia funcional hacia las municipalidades mediante el Decreto Ley 1-3063 de 1980. Sin embargo, un informe de AMUCH (AMUCH, 2018) informa que sólo el 30% de las comunas —principalmen-

te las más pobladas— cuentan con oficinas o programas de atención especializadas dentro de las Direcciones de Desarrollo Comunal (DIDECO). La mayor parte de esta institucionalidad se creó después de 2000, aunque ha habido una aceleración luego de la creación del Sistema Integral de Garantías de Derechos de la Niñez y Adolescencia en 2015. Las acciones municipales se cuentan en la ejecución territorial de programas de organismos del Estado, así como la organización de actividades comunitarias y recreativas. Por ello, valorizamos sólo con 0,5, desde 2000.

El SENADIS es el organismo central encargado, desde 2010, de promover la igualdad de oportunidades y la inclusión social de personas con discapacidad. Complementariamente, destacamos la labor de la Fundación Teletón, que sostiene establecimientos especializados en la atención de niños y jóvenes con discapacidades motoras: los mismos son financiados hace cuatro décadas por la Teletón, un programa especial de la TV chilena que recauda anualmente unos 50 millones de dólares estadounidenses.

La protección de derechos de las personas con discapacidad no ha atravesado transferencias de responsabilidades formales, aunque las municipalidades ejecutan políticas específicas. Un informe de AMUCH (AMUCH, 2017b) dio cuenta que dos tercios de las comunas tenían una oficina o programas especializados en la discapacidad, habitualmente dependientes de las DIDECO. Básicamente, trabajan en el registro de las personas con discapacidad y en su orientación para acceder a los subsidios nacionales; también desarrollan actividades recreativas y de capacitación laboral. El mismo informe señala que el crecimiento ha sido ininterrumpido desde 1991, por lo que asignamos un valor de 0,5 desde ese año.

### 3.4. Autonomía Fiscal

Las municipalidades tienen tres grandes vías de financiamiento:

- El Fondo Común Municipal (FCM), de reparto solidario. Creado en 1979, este mecanismo busca equidad a través de la redistribución de los aportes municipales; eventualmente, el gobierno central hace aportes adicionales. Las cuatro comunas con mayores ingresos propios —Santiago, Las Condes, Providencia y Vitacura, todas ubicadas en la Región Metropolitana de Santiago— aportan el 65% de su recaudación del impuesto territorial, y las restantes comunas, el 60%. Las tres últimas comunas aportan el 65% de las patentes comerciales y Santiago el 55%, las restantes nada. Todas las municipalidades aportan el 62,5% de sus ingresos obtenidos por la emisión de los permisos de circulación, así como el 50% de las transferencias de vehículos y porcentajes variables de la recaudación de multas. También el Estado realiza un aporte adicional. La distribución secundaria depende de una fórmula que considera, entre otros factores, la población, los predios exentos, el nivel de pobreza y los ingresos recaudados;
- Los Ingresos Propios Permanentes, generados por las municipalidades para la gestión comunal. Los principales son el Impuesto a los Bienes Raíces, la Patente Comercial y el Permisos de Circulación —que, con acuerdo a la Ley de Rentas 3.063 de 1979, es considerada una tasa y no un impuesto—, aunque también existen el cobro de derechos, la emisión de las licencias de conducir, las multas, las concesiones, las patentes acuícolas, mineras y geotérmicas; y el Impuesto a los Casinos;
- Las transferencias que otorga el gobierno central a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regionales y Administrativo (SUBDERE) —el organismo central que atiende las necesidades de las municipalidades—, los ministerios y las secretarías regionales ministeriales, para la realización e implementación de distintos programas y proyectos sociales y de infraestructura.

La iniciativa exclusiva en materia de creación o variaciones mayores de los impuestos y tributos locales pertenece al presidente de la República: ni el Congreso Nacional puede legislar de propia decisión sobre ese particular.

El Impuesto a los Bienes Raíces se determina sobre la valuación de las propiedades y su recaudación, luego del aporte al FCM, es destinada a las municipalidades constituyendo una de sus principales fuentes de ingreso y financiamiento. El revalúo de las propiedades es realizado por el Servicio de Impuestos Internos (SII) —el último urbano fue en 2014 y el rural en 2016— y se actualiza semestralmente según la inflación. La tasa del Impuesto a los Bienes Raíces varía entre el 0,98% y el 1,2% con acuerdo al uso, al tipo y al avalúo.

La Patente Comercial es impuesto municipal que grava a toda persona natural o jurídica que lleva a cabo una actividad lucrativa en el ámbito comercial. De acuerdo con la Ley, la municipalidad puede fijar el valor anual de la patente, entre el 2,5 y el 5 por mil del capital propio de cada contribuyente declarado ante el Servicio de Impuestos Internos, estableciendo como valor mínimo el equivalente a 60 dólares estadounidenses y un máximo de 510.000 dólares estadounidenses. En el caso de la Patente de Alcoholes, su precio se encuentra fijado por la Ley de Alcoholes, variando entre 38 y 250 dólares estadounidenses. Si este impuesto es relevante dada la limitada cantidad de impuestos descentralizados, las comunas sólo pueden elegir el valor de la tasa dentro de una banda definida por la ley nacional.

Dado que las municipalidades chilenas no tienen potestad no establecen la base ni la tasa de ningún impuesto, aplicamos un valor de 0. El sistema de impuestos municipales tiende más a favorecer la recaudación local que la imposición de los tributos.

### 3.5. Sistema de Transferencias Financieras

Los Ingresos por Transferencias son asignaciones realizadas que tienen uso definido, ya sea para el desarrollo de proyectos específicos o mejora administrativa:

- Transferencias de la SUBDERE para el fortalecimiento de la gestión municipal; compensación por viviendas sociales y predios exentos de impuesto territorial; el Programas de Mejoramiento Urbano y Equipamiento Comunal; y el Programa de Mejoramiento de Barrios, entre otros;
- Transferencias de los Gobiernos Regionales: incluye fondos para subvención de actividades culturales y deportivas, y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR), entre otros;
- Transferencias de otras entidades públicas, como empresas públicas y otros;
- Transferencias de privados, como los programas de pavimentos participativos y otros.

La mayor parte de las transferencias provienen del FNDR, que se distribuye en las municipalidades para proyectos de inversión o para transferencias de capital, que deben ser aprobados por el GORE correspondiente. No existen criterios de distribución objetivos entre las distintas municipalidades.

Sólo encontramos la serie histórica entre 2001 y 2020. La tendencia es estable salvo dos años que se superaron el 20% de transferencias condicionadas: por lo expuesto, se asigna un valor 3 con excepción de 2010 y 2014.

### 3.6. Autosuficiencia Financiera

Los ingresos municipales están compuestos por los Ingresos Propios Permanentes —principalmente, el Impuesto a los Bienes Raíces y la Patente Comercial—, el FCM, transferencias corrientes y para gastos de capital, la venta de activos no financieros y otros.



Sólo encontramos la serie histórica oficial entre 2001 y 2019 de ingresos propios permanentes, que han variado entre el 44% y el 36%, con una tendencia ligeramente decreciente. Para años anteriores, una fuente secundaria (Leyton Navarro 2006) presenta el dato para 1990, del 49,6%. Por lo expuesto, en todos los años, asignamos el valor 2.

### 3.7. Autonomía para endeudarse

El gobierno central ejerce un estricto control sobre el gasto municipal para mantener la estabilidad macroeconómica del país. Las comunas tienen inhabilidad legal para endeudarse con el sistema bancario, más allá de la autorización expresa para el arrendamiento financiero (*leasing*) o la contraparte crediticia del algún programa central: sólo pueden financiarse apelando a atrasos en el pago a proveedores —como empresas de electricidad y de recolección de residuos— o las deudas previsionales del personal.

En 2014, se aprobó una ley de asociaciones público-privadas que permite superar, para obras de infraestructura, esta restricción legal, aunque ha sido utilizada en escasas oportunidades. También el Estado creó un mecanismo de crédito a algunas municipalidades que, superando una determinada calificación de riesgo, querían destinarlo a obras de inversión, y devolverlo, con un periodo de gracia de cinco años, descontándolos de las transferencias gubernamentales. Algunas municipalidades recurren al *leaseback*, que permite obtener fondos a cambio de vender un inmueble, con opción pactada de recompra. Las municipalidades pueden acceder a esta opción sólo previa autorización de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.

Dado que las autoridades no cuentan con la posibilidad de endeudarse de manera ortodoxa con el sistema financiero, aplicamos un valor 0.

### 3.8. Autonomía Organizacional

En Chile, los alcaldes fueron históricamente designados por el gobierno central. Las primeras elecciones locales tuvieron lugar en junio de 1992; en estos comicios, los concejales fueron elegidos en forma directa mediante el sistema D'Hondt, y estos eligieron a los alcaldes entre sus miembros. Cuatro años más tarde ocurriría la primera elección directa de los alcaldes, por mayoría simple siempre que perteneciera a un pacto que contara, al menos, con el 30 % de los votos válidos. Respecto de nuestra valoración, asignamos un valor 0 para 1990 y 1991, y un valor 1 desde 1992.

Los gobiernos locales no tienen incidencia alguna en el sistema electoral, por lo que se valoriza en 0.

En materias de personal, distinguimos distintas relaciones contractuales al nivel local:

- Funcionarios de planta: su remuneración está definida en la Escala Única de Remuneraciones, que no puede ser modificada por las municipalidades y se incrementa anualmente con acuerdo a la inflación. Estos cargos están definidos en la Plantilla Municipal y es aprobada por la SUBDERE.
- Funcionarios “contrata” (*sic*): poseen un contrato anual cuya remuneración está asimilada a la Escala Única de la planta municipal;
- Funcionarios a honorarios: poseen un contrato temporal para proyectos específicos y la remuneración se pacta con acuerdo a las partes, dependiendo del tipo de funciones;
- Trabajadores regidos por el Código del Trabajo: cumplen funciones específicas — como las labores asociadas a la temporada estival— con acuerdo al requerimiento de la municipalidad.

La posibilidad de renovación del personal de plantilla está limitada por la estabilidad de la carrera, lo cual dificulta la movilidad de los recursos humanos con desempeños cuestionables. Ello ha incrementado substancialmente los empleados que están a honorarios y “a con-

trata” (*sic*), que representan al menos la mitad de los funcionarios municipales. En 2016, se aprobó una nueva ley de Plantas Municipales, que permite a los alcaldes, con un acuerdo de mayoría especial del Concejo Municipal, modificar las plantas de funcionarios cada 8 años. Adicionalmente, el 75% de los cargos que pueden crearse —de respetarse las condiciones de factibilidad fiscal— deben ser técnicos o profesionales. Respecto del gasto anual en personal de planta y a contrata, este no deberá exceder, respecto de cada municipalidad, el 42% de los Ingresos Propios Percibidos el año anterior. Por todo ello, para la contratación de personal, asignamos con un valor de 0,25 porque existen numerosas restricciones.

Sobre la creación de empresas, el Congreso de la República puede votar, según la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades N° 18.695 de 1988, una ley de *quórum* calificado para que las municipalidades creen o participen de empresas: de hecho, sólo existe una en el país. Asignamos esto con un valor de 0.25.

### 3.9. Protección Legal

La Constitución Política del Estado, sancionada en 1991, reconoce la autonomía municipal en su artículo 118. Por ello, valoraremos con 0 en 1990 y con 1 para los años siguientes.

Sobre los mecanismos legales para proteger la autonomía, debe considerarse la naturaleza del conflicto: si se vincula a una cuestión competencial, las municipalidades pueden interponer un Recurso de Protección ante la Corte de Apelaciones jurisdiccional, y en queja, ante la Corte Suprema. También pueden solicitar un Recurso de Inaplicabilidad por Inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Por lo expuesto, aplicamos un valor 3 a esta variable.

### 3.10. Supervisión Administrativa

La Contraloría General de la República es la entidad fiscalizadora superior de Chile, de carácter autónomo y rango constitucional, en-

cargada de ejercer el control de legalidad de los actos de toda la Administración Pública, fiscalizar el ingreso y la inversión de los fondos fiscales, municipales y de los demás organismos y servicios que determinen las leyes, examinar y juzgar las cuentas de las personas que tengan a su cargo bienes fiscales. Su funcionamiento está regido por la Ley de Organización y Atribuciones de la Contraloría General de la República Ley 10.336 sancionada en 1952.

Respecto de las municipalidades, su papel es tan importante que es homologable a un colegislador, dado que puede observar cualquier procedimiento administrativo realizado en una municipalidad; adicionalmente, tiene la facultad de destituir al alcalde o disolver el gobierno local. Sin embargo, no revisa la conveniencia *ex ante* de los actos administrativos. Por lo expuesto, valoramos esta variable con 1.

### 3.11. Acceso al Nivel Central o Regional

Luego de las primeras elecciones comunales de 1992, se originaron las primeras iniciativas para que las municipalidades ejercieran acciones en común. En mayo de 1993, se creó la Asociación Chilena de Municipalidades (AChM), convergiendo representantes de 321 de las 334 comunas: actualmente se mantiene como la de mayor envergadura en materia de *lobby* y prestación de servicios (Cravacuore y Arévalo, 2020).

Hasta 2018, la representación de la AChM fue monopólica respecto del gobierno, pero con el inicio del segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera Echenique se reconoció, en un plano de igualdad, a la AMUCH. Esta fue creada en 2013 por alcaldes de centroderecha que denunciaban poco activismo en el *lobby* municipal —especialmente en torno al debate de la centralización educativa—. La creación de la nueva asociación no significó que sus alcaldes se retiraran de la AChM e inclusive algunos han participado simultáneamente de sus directivas. La sanción de la Ley N° 20.527, en 2011, entregó respaldo jurídico



al asociativismo intermunicipal en todas sus formas.

Destacamos también el vínculo de las municipalidades y las asociaciones nacionales con la SUBDERE, dado que esta dependencia gubernamental concentra varias fuentes de financiamiento comunal, así como de promoción de políticas. En el plano regional, existían al cierre de nuestra medición 56 asociaciones de municipalidades territoriales (Cravacuore y Arévalo, 2020) —actualmente son 69—, que buscaban representar a las comunas frente a los gobiernos regionales con suerte dispar.

Luego de algunos casos de financiamiento ilegal de la política y el cambio del sistema

electoral —el pasaje del binominal al proporcional— se incrementó la importancia de los alcaldes dentro de los partidos políticos, lo que incrementó su papel informal.

Por lo expuesto, hasta 1993, las autoridades locales tuvieron acceso a la toma de decisiones de alto nivel a través de canales más informales, pero, con la creación de la AChM, esto se formalizó respecto del gobierno central. Durante la década de 2010, aumentó la capacidad de los alcaldes para influir mediante vínculos informales en el Congreso y en los partidos políticos.

**TABLA 3.**  
**VALORACIÓN DEL NIVEL DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN CHILE CON EL LOCAL AUTONOMY INDEX 2.0. (AÑO 2020)**

Dimensiones	Variables	Valores
Estatus Institucional	Alcance Institucional	1
Capacidades	Alcance de las Políticas	2
	Discrecionalidad Política Efectiva	2
Financiación	Autonomía Fiscal	0
	Sistema de Transferencias Financieras	3
	Autosuficiencia Financiera	2
	Libertad de Endeudamiento	0
Organización	Autonomía Organizativa	2
Posición en el Sistema Político	Protección Legal de la Autonomía	3
	Supervisión Administrativa	1
	Colaboración Interjurisdiccional	2

**Fuente:** Cravacuore (2021).

### 3.12. La autonomía municipal en Chile en perspectiva histórica

Chile tuvo una prematura descentralización municipal desde la década de 1980, pero actualmente el sistema está cristalizado. No ha habido cambios en la autonomía fiscal, el sistema de transferencias financieras, la autosuficiencia financiera, la autonomía en materia de

endeudamiento, la protección legal y la supervisión administrativa.

**TABLA 4**  
**VALORACIÓN DEL NIVEL DE AUTONOMÍA MUNICIPAL EN CHILE**  
**MEDIDO CON EL LOCAL AUTONOMY INDEX 2.0. (1990 - 2020)**

Año	Local Autonomy Index 2.0.
1990	13
1991	16
1992	17
1993	17
1994	17
1995	17
1996	17
1997	17
1998	17
1999	17
2000	17
2001	17
2002	17
2003	17
2004	17
2005	17
2006	17
2007	17
2008	17
2009	17
2010	16
2011	17
2012	17
2013	17
2014	16
2015	17
2016	18
2017	18
2018	18
2019	18
2020	18

**Fuente:** Cravacuore (2021).

El nivel de autonomía municipal evolucionó, utilizando la medición propuesta, desde un nivel bajo –valor 13– en 1990, a un

medio-bajo –valor 18– en 2020. Los cambios se dieron con el reconocimiento de la autonomía municipal en 1991, que influyó en la

medición del alcance institucional; la elección popular de los alcaldes en 1992, que también incrementó la autonomía organizacional; y en el mayor acceso al sistema político desde 2016 tras la progresiva crisis del liderazgo que había conducido la Transición Democrática durante la última década. Algunos cambios como la sanción de la Ley de Plantas Municipales, la creación de las Oficinas Locales de Niñez, la creación de los Consejos Comunales de Seguridad Pública e incluso la creación de los SLEP, dado su carácter progresivo, no impactan suficientemente en nuestra medición. Hubo variaciones mínimas en 2010 y 2014 originadas en el cambio circunstancial de la proporción de las transferencias condicionadas.

#### 4. La autonomía municipal en Chile en perspectiva comparada

El proyecto “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” incluyó 57 países: los 27 estados de la Unión Europea, —incluidos entre los 47 miembros del Consejo de Europa—, así como los 36 estados miembros de la OCDE —por distintas razones no fueron medidos Azerbaiyán, Mónaco, Nueva Zelanda y San Marino—, a los que se sumaron Argentina, Bielorrusia, Kosovo y Sudáfrica (Ladner *et al.*, 2021).

El informe final del LAI 2.0. distribuyó los resultados de la medición de los países estudiados en cinco grupos, según el valor del índice medido:

- Países con nivel alto de autonomía municipal, como Dinamarca, Finlandia, Francia, Islandia, Liechtenstein, Suecia y Suiza.
- Países con nivel medio-alto de autonomía municipal, como Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Grecia, Italia, Japón, Lituania, Noruega, Polonia, Portugal, Serbia y Sudáfrica. Colombia es el único país latinoamericano en este grupo.
- Países con nivel medio de autonomía municipal como Albania, Andorra, Argentina,

Australia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, Georgia, Letonia, Luxemburgo, Macedonia, Montenegro, Países Bajos, República Checa, y Rumanía. En este nivel se encuentra el valor medio de los 57 países estudiados.

- Países con nivel medio-bajo de autonomía municipal como Armenia, Canadá, Chile, Hungría, Irlanda, Kosovo, México, Reino Unido, República de Corea, Turquía y Ucrania.
- Países con nivel de autonomía muy baja, como Bielorrusia, Chipre, Israel, Malta, Moldavia y la Federación Rusa (Ladner *et al.* 2021).

Chile se encuentra en un nivel medio-bajo de autonomía municipal; en el *ranking* se ubica en el puesto 48 entre los 57. Entre los países de la OCDE, sólo Canadá (49), Hungría (50), México (52), Turquía (53) e Israel (54) se encuentran por debajo; entre los cuatro países latinoamericanos, sólo México (Ladner *et al.*, 2021).

#### Conclusiones

Este artículo presentó los resultados de la medición del nivel de autonomía municipal en Chile. Utilizando un indicador validado internacionalmente (Ladner *et al.*, 2021), demostramos que se encuentra en un nivel medio-bajo respecto de los 57 países evaluados por el proyecto “Self-Rule Index For Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020” (Ladner *et al.*, 2021). Adicionalmente, estudiamos la evolución del proceso descentralizador entre 1990 y 2020, probando su estancamiento.

En el año 2017, la OCDE señaló la necesidad de profundizar reformas en la organización territorial del Estado:

Chile requiere cambios institucionales para poder establecer una estructura de gobernanza que permita intervenciones sensibles a nuevos contextos y mejorar sus oportunidades económicas. Actualmente es necesario reformar el sistema

de gobernanza multinivel para realzar el rol de los gobiernos subnacionales. Estas reformas de descentralización vendrían a complementar y reforzar el impacto de las reformas estructurales tradicionales. Cada vez más se reconoce que la descentralización es una estrategia económica, cuando se diseña e implementa de forma correcta, y que lleva a un crecimiento social y territorialmente inclusivo. Por cuanto aprovecha los activos productivos regionales y locales y, en algunos contextos, puede formar parte de las reformas estructurales con el fin de mejorar la productividad. Hay evidencia internacional que indica que los países más ricos tienden a ser más descentralizados y que la descentralización puede promover el crecimiento.

También la sociedad chilena venía reclamando cambios sociales, que el estallido de octubre de 2019 aceleró. Las masivas protestas se caracterizaron por la ausencia de líderes y la incorporación de demandas que abarcaban a todos los niveles sociales; entre ellas, el rechazo generalizado a la clase política y al descrédito institucional acumulado durante los últimos años, incluyendo a la propia Constitución Política de 1980. En el mundo municipal, la AChM identificó la profundidad de las demandas sociales y articuló acciones en favor del cambio, como la realización, el 15 de diciembre de 2019, en 220 comunas, de una Consulta Ciudadana, tan sólo nueve días antes de la sanción de la Ley N° 21.200 que habilitó el mecanismo para iniciar el proceso constitucional.

La Convención Constituyente finalizó la redacción de la propuesta de un nuevo texto constitucional en 2022, que incluía, entre los aspectos medidos por el LAI, grandes cambios: la definición del Estado como regional; la identificación de comunas, regiones y territorios indígenas dotados de autonomía política, administrativa y financiera; el reconocimiento de la descentralización priorizando a las entidades locales sobre las regionales y a estas sobre la nacional e incorporando el principio de

subsidiariedad; el establecimiento del Estatuto Comunal; la posibilidad de creación de empresas municipales previa autorización de ley; la facultad de las comunas de establecer sus propias plantas municipales; el incremento de la descentralización fiscal; y la posibilidad del endeudamiento de las entidades subnacionales. Sin embargo, la ciudadanía rechazó dicha propuesta por amplio margen, manteniéndose vigente el sistema estudiado en este artículo.

Las elecciones locales de mayo de 2021 abrieron cambios en el acceso a otros gobiernos: no sólo se eligieron por primera vez a los GORE, sino que la centroderecha pasó de gobernar 146 comunas a sólo 87; la izquierda pasó a gobernar 12 comunas; y la centroizquierda mantuvo el número de sus alcaldías. La gran novedad la representaron las municipalidades en manos de candidatos independientes, que pasaron de 52 a 105. Esto impactó no sólo en los partidos políticos, sino también en la dinámica de la representación municipalista.

La administración del presidente Gabriel Boric Font, iniciada en marzo de 2022, no ha implementado cambios que impacten en una medición futura, pues dedicó sus esfuerzos políticos a la aprobación de la fallida reforma constitucional.

En diciembre de 2022, los partidos políticos chilenos alcanzaron un acuerdo para promover una nueva reforma constitucional, aunque con acuerdos orientadores distintos a los incluidos en el texto rechazado. Lamentablemente, no se incluyó ningún acuerdo respecto de la descentralización. Ojalá prime la idea de un empoderamiento de los niveles regional y local, que permita reforzar el proceso que permitió modernizar el país y traer consigo mayor prosperidad.

## Referencias bibliográficas

- AMUCH (2017a). *El Trabajo de los Municipios a favor del Adulto Mayor*. Santiago: Documento de la Asociación de Municipalidades de Chile.
- AMUCH (2017b). *Institucionalidad Municipal en Materia de Discapacidad*. Santiago: Docu-

- mento de la Asociación de Municipalidades de Chile.
- AMUCH (2018). *Estado de Situación: ¿Qué Han Hecho Los Municipios En Materia De Política Infanto-Juvenil?* Santiago: Documento de la Asociación de Municipalidades de Chile.
- Arellano, A. (2021). *¿Cambio de rumbo? La re-centralización en América Latina: Venezuela y Colombia en la mira.* [Tesis doctoral, Universidad de la República].
- Carrera Hernández, A. (2015). *La recentralización del impuesto predial en México.* Toluca: Documento de El Colegio Mexiquense.
- Cravacuore, D. (2014). *La recentralización emergente en América Latina.* En C. Fidel y A. Villar (Eds.). *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial en Argentina. Aproximación a un Enfoque Analítico* (pp. 67-86). Buenos Aires: Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación - Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2015b). Recentralización en América Latina. El caso colombiano, *Revista Iberoamericana de Gobierno Local. Unión Iberoamericana de Municipalistas*, Núm. 9. Disponible en: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://revista.cigob.net/media/documents/9/articulo-2.pdf>
- Cravacuore, D. (2017a). *La recentralización municipal en América Latina.* En A. Ziccardi y D. Cravacuore (Eds.). *Los gobiernos locales y las políticas de vivienda en México y América Latina* (pp. 35-48). Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cravacuore, D. (2017b). La recentralización municipal en Argentina: apuntes para su análisis. *Estado Abierto*. Vol. 2 (1): 167-190.
- Cravacuore, D. (2020). La Autonomía Municipal en América Latina. Estudio Comparado de Casos Nacionales. En S. Ilari y D. Cravacuore (Comp.). *Gobierno, Política y Gestión Local en Argentina* (pp. 12-23). Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.
- Cravacuore, D. (2021). *Local Autonomy Index 2.0 (1990-2020): Chile (Chl).* Lausana: Documento de la Universidad de Lausana.
- Cravacuore, D. y Arévalo, H. (2020). Asociativismo Intermunicipal de Regiones en Chile. Temas Emergentes y Desafíos. *Administración Pública y Sociedad*. Núm. 9: 133 -152.
- Cravacuore, D. y Traina, A. (2021). Medición de la Autonomía Municipal en Iberoamérica. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 39: 7-24.
- Cravacuore, D. (2015a). Looking Foward. Decentralization and Recentralization In Latin America. *Hemisphere*. Núm 24: 44-48.
- Dickovick, T. (2011). *Decentralization and Recentralization in the Developing World: Comparative Studies from Africa and Latin America, University Park.* The Pennsylvania State University Press.
- Eaton, K. (2004). Designing Subnational Institutions: Regional and Municipal Reforms in Postauthoritarian Chile. *Comparative Political Studies*. SAGE. Vol. 37 (2): 218-244.
- Eaton, K. (2014). Recentralization and the Left Turn in Latin America. Diverging Outcomes in Bolivia, Ecuador, and Venezuela. *Comparative Political Studies*. SAGE. Vol. 47 (8): 1.130-1.157.
- García del Castillo, R. (2015). Los municipios mexicanos: evolución, contexto y desafíos actuales. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Núm. 11: 115-143.
- Goldstein, E. (2018). *El Sistema de Salud en Chile y la Atención Primaria de Salud Municipal. Marco para un Debate sobre Desmunicipalización.* Valparaíso: Documentos de Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Grin, F. & Abrucio, F. (2016). Facetas del federalismo en Brasil: descentralización, recentralización y los desafíos de la cooperación intergubernamental. *Revista Iberoamericana del Gobierno Local. Unión Iberoamericana de Municipalistas*. Núm. 11. Disponible en: [https://www.academia.edu/33733343/Facetas\\_del\\_federalismo\\_en\\_Brasil\\_descentralizaci%C3%B3n\\_recentralizaci%C3%B3n\\_y\\_](https://www.academia.edu/33733343/Facetas_del_federalismo_en_Brasil_descentralizaci%C3%B3n_recentralizaci%C3%B3n_y_)

- Los desafíos de la cooperación intergubernamental
- Hooghe, L., Marks, G. y Schakel, Arjan H. (2008). Regional authority in 42 democracies, 1950-2006: A measure and five hypotheses. *Regional y Federal Studies*. Taylor y Francis. Vol. 18 (2-3): 111-302.
- Hooghe, L., Marks, G., Schakel, A., Chapman-Osterkat, S., Niedzwiecki, S. y Shair-Rosenfield, S. (2016). *Measuring regional authority: A postfunctionalist theory of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Hooghe, L., Marks, G., y Schakel, A. (2010). *The Rise of Regional Authority*. Abingdon, Routledge.
- Kubal, M. (2004). Political Parties and Decentralization in Chile: Negotiating Municipal and Regional Reform. *The 2004 Southern Political Science Association Conference*. Nueva Orleans, Estados Unidos.
- La Tercera (2021). *Los Elegidos. ¿Quiénes son y cómo piensa la Convención Constitucional?* Disponible en: <https://interactivo.latercera.com/tu-match-constituyente-los-elegidos/>, 10/7/2021
- Ladner, A. (2020). *Call for tenders 2019CE-16BAT176: Self-rule Index for Local Authorities in the EU, Council of Europe and OECD Countries, 1990-2020*. Technical Specifications. Bruselas: Documento de la Comisión Europea.
- Ladner, A., Keuffer, N. y Bastianen, A. (2021). *Self-rule index for local authorities in the EU, Council of Europe and OECD countries, 1990-2020*. Luxemburgo: Documento de la Comisión Europea.
- Ladner, A., Keuffer, N., Baldersheim, H., Hlepas, N., Swianiewicz, P., Steyvers, K., Navarro, C. (2018). *Patterns of Local Autonomy in Europe*. London: Palgrave Macmillan.
- Larraín, C. (2020). El Financiamiento de los Municipios en Chile. *Puntos de Referencia*. Disponible en: <https://policycommons.net/artifacts/2165174/puntos-de-referencia/2920866/>
- Leyton, C. (2006). *Balance del proceso de descentralización en Chile 1990-2005: una mirada regional y municipal*. Santiago: Estudios de Casos del Magíster en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad de Chile.
- Mascareño, C. (2007). El federalismo venezolano re-centralizado. *Provincia*. UNIANDES. Núm. 17: 11-22.
- Montecinos, E. (2005). Antecedentes sobre la relación histórica centralismo y descentralización en Chile. *Revista Venezolana de Gerencia*. Vol. 10 (31): 433-462.
- Montecinos, E. (2019). *Elección de Gobernadores Regionales 2020. Escenarios de cambio en la Descentralización y las RIGS*. VI Congreso Uruguayo de Ciencia Política. Asociación Uruguayo de Ciencia Política, Montevideo, Uruguay.
- Nickson, A. (2019). Reflexiones sobre el Local Autonomy Index en América Latina. *Seminario Internacional "La Autonomía Local en Iberoamérica y Uruguay"*. UDELAR, Montevideo, Uruguay.
- OCDE (2017). *Revisión de Gobernabilidad Multinivel en Chile: Modernización del Sistema Municipal. Conclusiones principales y recomendaciones*. Santiago: Documento de SUBDERE - OCDE.
- Sánchez Bernal, A. & Rosas Arellano, J. (2015). Los retos de los gobiernos locales para consolidar la innovación ante el proceso de recentralización en México. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Núm. 11: 91-113.
- Schakel, A. (2018). *Final report on updating the regional authority index (RAI) for 45 countries (2010-2016)*. Bruselas: Documento de la Comisión Europea.
- Shair-Rosenfield, S., Schakel, A., Niedzwiecki, S., Marks, G., Hooghe, L. and Chapman-Osterkat S. (2021). Language difference and regional authority. *Regional y Federal Studies*. Taylor y Francis. Núm 31 (1): 73-97.

# **El Sistema de Inspección de Trabajo en Perú: El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores (2019-2020)**

*The Labor Inspection System in Peru:  
The role of the Regional Intendancy of SUNAFIL San Martin in the  
compliance with the payment of social benefits to workers  
(2019-2020)*

**Por Elsa Mavila Ramírez Pinedo\***

**Fecha de Recepción:** 15 de enero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 13 de marzo de 2023.

## **RESUMEN**

Este artículo de investigación expone los resultados de la evaluación a la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) del país de Perú en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores, siendo el escenario de estudio la Intendencia Regional de SUNAFIL en la región de San Martín. Se trata de una investigación con un enfoque cualitativo, tipo básica y diseño no experimental, teniendo como participantes a los sujetos que intervienen en cada etapa del sistema de inspección de trabajo. Se obtuvo como conclusión que el rol resultó poco significativo para el trabajador siendo un porcentaje mínimo el de los trabajadores beneficiados,

ya que, principalmente su rol es de ser un ente fiscalizador y sancionador; imponiendo sólo una multa al empleador de acuerdo a la tabla establecida en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo.

**Palabras clave:** *Sistema, Inspección de Trabajo, Beneficios Sociales, SUNAFIL.*

## **ABSTRACT**

This research article exposes the results of the evaluation of the National Superintendency of Labor Inspection (SUNAFIL) of the country of Peru in compliance with the payment of social benefits to workers, being the scenario of study the Regional Intendancy of Sunafil in the region. of San Martin. Research with

---

\* Doctora en Derecho, con Maestría en Administración de Negocios y Abogada por la Universidad César Vallejo del país Perú. Docente Universitario en la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: eramirez@unsm.edu.pe



a qualitative approach, basic type and non-experimental design, having as participants the subjects that intervene in each stage of the labor inspection system. It was obtained as a conclusion that the role was insignificant for the worker, with a minimum percentage of the workers benefited, since, mainly, their role is to be a supervisory and sanctioning entity; imposing only one fine on the employer according to the table established in the Regulations of the General Labor Inspection Law.

**Keywords:** *System, Labor Inspection, Social Benefits, SUNAFIL.*

## Introducción

Con la experiencia de los años, se ha demostrado que en Perú existe un alto índice de incumplimiento de obligaciones laborales, pese a que el artículo 23° de nuestra Constitución Política prescribe que el Estado debe proporcionar prioridades de protección en el trabajo, cualquiera sea el tipo o modalidad, prohibiendo cualquier relación de trabajo que impida o limite el disfrute de los derechos constitucionales al trabajo digno. Si bien el trabajo es inherente al hombre, también es cierto que requiere ser tutelado por el Estado; razón por la cual mediante la emisión de leyes laborales y de la creación de entidades supervisoras de su cumplimiento, se pretendió exigir y defender el respeto de los derechos fundamentales del trabajo.

En la década de los 70, la inspección adquirió una estructura propia con el D.S. N°003-71-TR; luego, en tres clases se dividió a las inspecciones (ordinarias, especiales y por denuncia) mediante el D.S. N°003-82-TR. No obstante, con el D.L. N° 910 se unificó y se sistematizó todas las normas diversas proporcionadas por el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (MTPE), en bien de las inspecciones propiamente dichas y la defensa del trabajador. Con la entrada en vigencia de la Ley N° 28.806 (Ley General de la Inspección del Trabajo) el 22 de julio de 2006,

se pudo regular sustantivamente la inspección laboral, su organización, sus atribuciones y competencias, en virtud al Convenio N°81 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En esa línea, el 15 de enero del 2013, mediante la Ley N° 29.981 se crea la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) como un órgano técnico especializado, responsable de la promover, vigilar y garantizar el cumplimiento del marco jurídico sociolaboral y el de seguridad y salud en el trabajo, asimismo, tuvo como fin el proporcionar asistencia y asesoría técnica, realizando investigaciones y proponiendo sobre dichas materias, la emisión de normas. Anteriormente, se le atribuía esas competencias al MTPE y a los Gobiernos Regionales. No obstante, se establece la transferencia de competencias a la SUNAFIL de forma progresiva mediante Decreto Supremo N° 003-2013-TR. Es por ello que, con la finalidad de intensificar la fiscalización del trabajo en el país, el 16 de mayo del 2019, abrió sus puertas la décimo séptima Intendencia Regional de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (SUNAFIL) en la ciudad de Tarapoto, región San Martín. El funcionamiento de esta nueva intendencia regional se dio en el marco de un proceso de fortalecimiento del sistema de inspección de trabajo, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones y derechos laborales. Uno de los aspectos básicos e importantes en toda relación laboral es el pago de los beneficios sociales entendidos estos, según Dolorier Torres (2014), como aquellos ingresos que recibe el trabajador con motivo de las labores prestadas a favor del empleador. Sin embargo, es importante cuestionarnos si realmente la finalidad por la cual fue creada la SUNAFIL se ve evidenciado en los procesos inspectivos, ya que el fin no radica principalmente en multar y sancionar, sino en la erradicación de los abusos laborales, el mantenimiento de las condiciones de trabajo digno y el cumplimiento de la normativa sociolaboral



acorde a la nuestra legislación. Por ello, en el presente artículo de investigación se describirá cuál fue el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020.

### **Bases teóricas**

Dentro de las teorías sobre el Sistema de Inspección de Trabajo, tenemos a la Teoría de la disuasión y sus críticos, defendida por Becker y estudiada por Bensusán (2009), que es un modelo angloestadounidense que refiere, según un estudio realizado, al cumplimiento de las normas que se da cuando existe un riesgo alto de ser sancionadas por la autoridad competente al ser descubierta. El principal fundamento de esta teoría es el temor a la sanción o pena que pueda imponerse a los posibles transgresores por parte de la administración pública. Este temor a la sanción se convierte en una herramienta e instrumento básico para el rol de fiscalización que ejercen los Estados.

Otra teoría del sistema de inspección de trabajo es la Sanción como ejercicio de jurisdicción. Según Soto (2008), el imponer un castigo a otra persona significa sancionar, para lo cual necesariamente debe efectuarse un “juicio” de reproche para determinar que la persona responsable ha vulnerado algún derecho o mandato. Dicho juicio debe ser racional, ya que se necesita escuchar los fundamentos de defensa del infractor, requiriendo que la persona a cargo del juicio sea imparcial y no tenga intereses con las partes, reuniendo cualidades de un “juez”. En ese sentido, se considera que los funcionarios de la Dirección de Trabajo ejercen funciones jurisdiccionales.

La teoría del Deber de Protección al Trabajador mediante la Inspección significa para la OIT (2006), que la inspección de trabajo debe cobrar un mayor protagonismo en el cumplimiento de la legislación laboral, para lo cual se requiere una inspección eficaz y sólida no sólo para proteger, sino para prevenir y ob-

tener una mejor productividad en el trabajo, lo cual será de beneficio general.

En la teoría de la Discrecionalidad y Arbitrariedad, según Tirado (2011), la potestad de fiscalización tiene una característica doble: por una parte, discrecional al momento de iniciar y aplicar; y, por otra parte, como una potestad reglada en la ejecución. Es decir, la Administración puede disponer de sus recursos (económicos, técnicos, humanos) con un margen de apreciación, para desarrollar su potestad y facultad de fiscalización, para lo cual debe existir previamente una planificación.

La Teoría del cumplimiento negociado/ pedagógico recopilada por Hawkins citado por Bensusán (2009) nos habla de un escenario de normas laborales promulgadas en Latinoamérica. Este modelo latino, tiene como ventaja principal brindar al inspector la posibilidad de que aplique la discreción para analizar las desventajas y ventajas de cada caso en concreto, ello a través del contacto directo y percepción de las condiciones y parámetros de la empresa y el de sus trabajadores.

Finalmente, la teoría del burócrata de a pie defendido por Lipsky (2011) precisa que el burócrata y su actuación debe enmarcarse y cimentarse sobre altos niveles de discrecionalidad al momento de aplicar el marco normativo vigente y de las autoridades sobre su autonomía. De esta manera, la actuación del funcionario podrá darse con un margen y nivel de discreción que se base en normas, leyes y que los actores interactúen. En ese sentido, las funciones de los burócratas se van ir construyendo con la interacción social; es decir, esa cercanía y encuentro entre el funcionario y el ciudadano, lo cual refleja como realmente debe experimentar la sociedad al Estado.

### **Bases conceptuales**

Sistema de Inspección de Trabajo: la Ley General de Inspección de Trabajo (Ley N° 28.806) en su artículo 1°, define a la Inspección de Trabajo como un servicio público que

actúa como un sistema integrado, polivalente y único, que abarca un conjunto y grupo de servicios públicos y órganos estructurados mediante herramientas y normas legales para lograr una fiscalización adecuada en las diversas materias que son: seguridad y salud en el trabajo, relaciones laborales, colocación, formación para el trabajo y promoción del empleo, migración, seguridad social, trabajo de extranjeros y otras materias.

Intendencias Regionales: una intendencia regional es un órgano desconcentrado responsable de supervisar y dirigir dentro de su ámbito territorial, que se desarrolle, se programe y ejecute en las diversas acciones y actuaciones inspectivas existentes de fiscalización laboral, brindando asistencia técnica y orientación; así también vigilar y supervisar los diversos procedimientos sancionadores. Tiene como función coordinar con los órganos internos de administración de la SUNAFIL las actividades relativas al normal funcionamiento de la intendencia. Finalmente, respecto al procedimiento administrativo sancionador, en segunda instancia los Intendentes Regionales resuelven. Por otra parte, el intendente regional resuelve el recurso de queja presentada por denegar el recurso de apelación (Rodríguez & Toyama, 2019).

Fiscalización Laboral: según la OIT (2016), aquella función pública que verifica que se cumplan las normas laborales se debe entender como inspección de trabajo. Teniendo como principal función persuadir y convencer a las personas lo necesario que es cumplir la ley en el lugar de trabajo, mediante medidas educativas, preventivas y si es necesario coercitivas. Dos aspectos cubren la fiscalización laboral: por un lado, hay un contacto directo con el personal de la empresa y el inspector; y, por otro lado, tenemos la revisión de los documentos, conforme lo señala Toyama & Rodríguez (2019).

Rol del Inspector: un inspector de trabajo es un servidor público que para cumplir

su función inspectiva, se encuentra investido de autoridad. Así, por medio de SUNAFIL y gobiernos regionales, el Poder Ejecutivo desarrolla su función vigilante del cumplimiento de las leyes laborales. Los actos que realiza un inspector de trabajo merecen fe, ya que gozan de autonomía funcional y técnica al momento de desarrollar el procedimiento de inspección, siendo del procedimiento sancionador su primera etapa. (Toyama & Rodríguez, 2019).

Actuaciones Inspectivas: previo al procedimiento sancionador, la autoridad inspectiva realiza una etapa, en el que debe revisar la documentación de índole laboral, a fin de verificar si el empleador cumple o no con el marco normativo laboral, así pues, si se identifica algún tipo de infracción, se toman medidas para proteger y dar cumplimiento a la norma. Las actuaciones inspectivas se inician mayormente por la presentación de una denuncia o de oficio, así también, por una solicitud de otros organismos del sector público o de la jurisdicción; para lo cual, se emite una orden de inspección conteniendo las materias a verificar mediante visitas de inspección, comparencias o comprobación de datos (Toyama y Rodríguez, 2019).

Orden de Inspección: con la finalidad de designar a inspectores o inspectores para verificar materias en el marco del derecho laboral, es que se emiten las órdenes de inspección. En dicha orden se establece el plazo que tienen los inspectores para ejecutar las diligencias inspectivas, el cual no supera los 30 días hábiles, salvo exista una prórroga autorizada. Esta orden es escrita y con una secuencia única numérica, dando origen al expediente de inspección. (Toyama y Rodríguez, 2019).

Medidas de Requerimiento: con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo es que se emiten las medidas de requerimiento, luego de analizar los hechos los documentos proporcionados por el empleador, determinando con ello, el sustento de

la existencia de una infracción laboral. Como ejemplo de medidas de requerimiento tenemos el que se ordene al empleador el registro de un trabajador en la planilla electrónica, el que se abone su remuneración y demás beneficios sociales que se encuentran pendientes de pago, etcétera (Toyama y Rodríguez, 2019).

**Informe Interno de Inspección:** si el Inspector de trabajo cumplió con la verificación de las materias señaladas en la orden de inspección y si no detectó infracción alguna, emite un informe de inspección luego de llevar a cabo las actuaciones inspectivas. Este informe es diferente al acta de infracción, ya que se elabora para poner en conocimiento a la autoridad inspectiva (Subintendencia de Actuaciones Inspectivas) el resultado de sus actuaciones de investigación, pero en ningún momento se notificará al sujeto inspeccionado. Caso contrario sucede con el acta de infracción, el cual debe ser notificado al empleador y trabajador afectado respecto a las infracciones detectadas y sanción propuesta (Toyama y Rodríguez, 2019).

**Acta de Infracción:** las verificaciones y consecuencias respecto al incumplimiento de la normativa laboral se registran en un documento llamado acta de infracción. En dicha acta, las actuaciones de los inspectores se formalizan y se presumen ciertos, salvo las pruebas que el empleador pueda presentar en la defensa de sus intereses y derechos. La elaboración de este documento significa el inicio del procedimiento sancionador.

**Rol de la Subintendencia de Actuación Inspectiva (SIAI):** aquella unidad orgánica de ejecutar y programar las actuaciones inspectivas se le conoce como la Subintendencia de Actuación Inspectiva, quien tienen como función calificar las denuncias presentadas, para luego emitir el orden de inspección, señalando el inspector o equipo de inspectores que realizarán la investigación. Por otro lado, la SIAI hará la evaluación del acta de infracción, luego gestionará la notificación de la imputación de

cargos, para finalmente emitir el informe final de instrucción. Es responsable de toda la fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador (Toyama y Rodríguez, 2019).

**Fase Instructora:** en esta etapa se realiza el acta de infracción y su contenido, el mismo que es emitido por el inspector de trabajo, ya que se considera una etapa previa a la sancionadora. Luego se dispone la redacción de la imputación de cargos el cual se notificará junto con el acta de infracción previamente evaluada. Luego de notificada, se tiene el plazo no mayor a diez (10) días hábiles, para que el SIAI emita el respectivo informe final de instrucción, sea con la presentación de descargos o sin él, (Toyama y Rodríguez, 2019).

**Informe Final de Instrucción:** el documento que contiene la evaluación de existencia o no de infracción es el informe final de instrucción, el cual debe contener las siguientes características: motivación para determinar las conductas que constituyen infracciones, con la respectiva norma y la sanción como puesta; y, por otro lado, para su elaboración se requiere ponderar los medios probatorios, hechos constatados y descargos presentados que sustentan la conducta infractora y la graduación de la propuesta de sanción, incluyendo la causalidad y antijuricidad (Toyama y Rodríguez, 2019).

**Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE):** aquella unidad orgánica que se encarga del procedimiento administrativo sancionador es la Sub Intendencia de resolución. Quien resuelve el procedimiento sancionador en primera instancia es el sub Intendente de resolución, para lo cual emitirá resoluciones u otros actos administrativos (resoluciones de trámites, concesorios de apelación y otros) en concordancia con la vigente normativa y el marco de sus competencias. La emisión de esta resolución tendrá en cuenta las actuaciones inspectivas en el procedimiento, como base para imponer alguna sanción o de correspon-

der, archivar el procedimiento. El plazo para resolver y emitir una resolución es no mayor a quince (15) días hábiles de culminar el plazo de presentación de descargos el sujeto inspeccionado. (Toyama y Rodríguez, 2019).

Fase sancionadora: la fase sancionadora inicia cuando se hace de conocimiento el informe final de instrucción, normalmente se traslada con una resolución de trámite de la Sub Intendencia de Resolución, otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles para que el empleador presente sus descargos. Se toma en cuenta todas las actuaciones en el procedimiento, a fin de que la autoridad sancionadora emita la resolución conteniendo una multa o archivando el procedimiento. En esta fase, sólo corresponde pronunciarse respecto a los hechos analizados por la autoridad instructora. Por ello, la sanción a imponer se determinará en base a lo que el informe final de instrucción refleje, estableciendo la calificación de las infracciones (graves y muy graves) y la graduación de las mismas (Toyama y Rodríguez, 2019).

Resoluciones de Sub Intendencia: la resolución de Subintendencia (archivo o de

sanción) que emitirá la autoridad sancionadora debe realizarse en un plazo que no supere los quince (15) días hábiles de vencido el plazo para presentar los descargos de parte del empleador. Emitida la resolución de Sub Intendencia, la misma será notificada al sujeto inspeccionado, el cual tendrá la posibilidad de presentar en un plazo de quince (15) días hábiles su recurso de apelación a fin que sea evaluado por la intendencia (Toyama y Rodríguez, 2019).

## Resultados y Discusión

### 1. Análisis y discusión de las Entrevistas a los Participantes

**Objetivo General:** *Evaluar el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo general, se aplicó el instrumento de la entrevista a los inspectores y especialistas legales de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín de la siguiente manera:

**Tabla 1:**  
**Entrevista a los participantes**

Cargo	Nombre y Apellidos
Inspector 1	Jim Vásquez Caro
Inspector 2	Herman Sánchez Ramírez
Inspector 3	Víctor Delgado Bautista
Inspector 4	Pablo Hurtado López
Inspector 5	Diego Alonso Piña Jaramillo
Inspector 6	Daniel Andrés Poma Canazas
Inspector 7	Roy Richmond Rojas López
Inspector 8	Rommel Bocanegra Rodríguez
Especialista Legal 1 SIAI	Patrick Neil Pinedo Torres

Especialista Legal 2 SIAI	Ofelia Cassandra Talledo León
Especialista Legal 1 SIRE	Milagros María Bermúdez Flores
Especialista Legal 2 SIRE (Sub Intendente de Resoluciones)	Manuel Alexander Herrada García

**Fuente:** Elaboración propia.

Respecto a la pregunta 1: *¿Qué entiende la SUNAFIL por beneficios laborales?*

Los entrevistados coincidieron en indicar que son conceptos y derechos legalmente reconocidos a los trabajadores (legales, contractuales y colectivos) que se derivan de la existencia de una relación laboral con el empleador, los cuales están regulados por la legislación peruana para mejorar la calidad de vida. Dentro de ellos, los más conocidos son la remuneración, la compensación por el tiempo de servicios, vacaciones, la gratificación, utilidades, asignación familiar, etcétera. Lo mencionado coincide con lo señalado por Díaz (2014) al establecer que estos beneficios son de carácter obligatorio, otorgados por Ley, por decisión unilateral del empleador, por establecerse en el contrato de trabajo, por convenio colectivo, etcétera. Asimismo, en este extremo consideramos importante traer a colación lo que establece Toyama (2011), al indicar que los beneficios sociales son de índole meramente patrimonial, que recibe el trabajador por su misma condición, no resultando relevante la periodicidad o el monto de pago, sino su entrega misma por mandato legal y condición de trabajador. Ahora bien, resulta importante precisar que la definición de beneficios laborales no lo establece SUNAFIL, sino el ordenamiento jurídico. Siendo una de las funciones de SUNAFIL la de vigilar y exigir el cumplimiento de las normas reglamentarias, legales, convencionales y condiciones contractuales en materia de relaciones individuales y colectivas de trabajo, entre ellas la de los beneficios laborales.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cómo evaluaría el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020?*

Conforme se aprecia, siete participantes consideran que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores es buena, ello debido a que en la gran mayoría de las oportunidades los empleadores terminan pagando los beneficios por la presión que sienten en el procedimiento de fiscalización laboral. Esto refleja la teoría de disuasión defendida por Becker y estudiada por Bensusán (2009), ya que el principal fundamento de esta teoría es el temor a la sanción o pena que pueda imponerse a los posibles transgresores por parte de la administración pública, convirtiéndose en una herramienta e instrumento básico para el rol de fiscalización.

Por otra parte, cuatro participantes consideran que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales es Regular, debido a que, ante el incumplimiento de pago, sólo se impone una multa a la empresa. Lo demostrado refleja el argumento de los opositores a la teoría de disuasión, en tanto no resulta eficaz ya que muchas empresas no cumplen la norma o conducta porque simplemente no pueden, aun cuando se les imponga sanciones altas contra su patrimonio.

Finalmente, sólo un participante considera que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales es deficiente,

ello en alusión a si analizamos el rol preventivo y el rol sancionador que realiza la SUNAFIL en pro del respeto de los derechos laborales. Respecto al rol preventivo podría evaluarse como eficaz, pues se observa mayor difusión (a través de las orientaciones) y en consecuencia mayor conocimiento de los derechos laborales tanto de los empleadores como de los trabajadores. Ahora, respecto al rol sancionador, verificado el incumplimiento, dicha conducta infractora es mínimamente corregida o subsanada, pues la empresa se vale de estrategias “legales” para evadir el cumplimiento de sus obligaciones, hasta del pago de la multa impuesta. Lo antes mencionado coincide con Rivero (2000), al señalar que la inspección debe ser una actuación de policía preventiva y no únicamente represiva, para lo cual la ley debe dejar un margen amplio de apreciación para su ejercicio, teniendo en cuenta que en un Estado democrático y social de derecho es comprensible la discrecionalidad administrativa. Ahora bien, consideramos importante recalcar que durante el periodo 2019 y 2020 el rol de la Intendencia Regional ha continuado creciendo en cuanto a metas de atención y no se detuvieron durante la pandemia mundial por COVID-19. Sin embargo, cabe mencionar que en un primer momento del año 2020 cuando se declaró la emergencia sanitaria nacional en virtud al D.S. N° 044-2020-PCM, las operaciones de las Intendencias a nivel nacional fueron afectadas por la cuarentena generalizada del personal, existiendo dificultad para iniciar las inspecciones virtuales.

Respecto a la pregunta 3: *Hay quienes señalan que el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín resulta poco significativo para al trabajador en tanto este no se ve beneficiado ¿Cuál es su posición al respecto?*

Las posiciones están divididas, en tanto algunos consideran que la Intendencia Regional de San Martín lleva poco más de dos años de funcionamiento, bajo esa premisa, el rol es bueno, más todavía considerando que se

vela por el cumplimiento de los derechos de los trabajadores sólo administrativamente. No obstante, otra posición considera que es el rol de la intendencia es una vía legal administrativa que puede o no culminar en una sanción monetaria, cuando el empleador no cumple con el pago de los beneficios sociales, procedimiento que se diferencia con el proceso en la vía judicial, que si ordena el pago de los beneficios sociales de los trabajadores cuando lo corresponda. Asimismo, se debe reconocer que las actuaciones inspectivas que se realizan, así como los actos administrativos que se emiten, constituyen insumo importante en el proceso de reconocimiento de estos mismos derechos, cuando son exigidos en sede judicial.

Lo antes mencionado coincide con Arbulú (2005) al hacer un examen sobre el inicio de primacía de la verdad por medio de la inspección de trabajo, en tanto, la primacía de la verdad está limitada a la decisión elemental de vínculos contractuales laborales, aplicadas en definitiva por el Poder Judicial. Muchos pueden confundir el rol de la intendencia como un ejercicio de jurisdicción, en tanto, conforme señala Soto (2008) el imponer un castigo a otra persona significa sancionar, para lo cual necesariamente debe efectuarse un “juicio” de reproche para determinar que la persona responsable ha vulnerado algún derecho o mandato. Dicho juicio debe ser racional, ya que se necesita escuchar los fundamentos de defensa del infractor, requiriendo que la persona a cargo del juicio sea imparcial y no tenga intereses con las partes, reuniendo cualidades de un “juez”. De esta, manera muchos trabajadores consideran que los funcionarios de la Sunafil ejercen funciones jurisdiccionales, lo cual dista de la realidad. Por otra parte, coincidimos con Vial (2015), al señalar que la organización objeto de análisis es una entidad administrativa del Estado, que especialmente refleja el servicio público no centralizado, por lo tanto la mayoría de sus actos tienen que constantemente regirse al amparo de la legalidad, seña-

lados en los artículos 7° y 6° de la Constitución Política de del Perú, base fundamental y rectora del derecho público, lo cual supone que aquel acto emanado de la organización debería ser reflejar las atribuciones otorgadas por ley y encontrarse encuadrada en la competencia que la misma ley le proporciona. Por ello, el sobrepasar atribuciones que no están conferidas por Ley, se considera abuso de derecho y autoridad.

Finalmente, lo alegado en la pregunta es contradictorio con la investigación de López (2018), quien concluyó que, al aplicar el Sistema de Inspección de Trabajo, esto se relaciona de manera significativa con la satisfacción de los usuarios que tramitan algún procedimiento en la sede de Lima Metropolitana (SUNAFIL); ya que muchos de los trabajadores que realizan trámite en la región San Martín tienen una opinión distinta al considerar poco significativo el rol de la Intendencia regional.

Respecto a la pregunta 4: *¿De qué manera en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín se aprovecha al máximo los recursos que dispone el sistema de inspección de trabajo para el cumplimiento del pago de los beneficios sociales que se adeuda trabajadores?*

El Inspector 3 indicó que el mejor recurso con el que cuenta la IRE San Martín es el capital humano, es decir sus inspectores, especialistas y todo el personal involucrado con el cumplimiento de pago de beneficios sociales. Por su parte, el Inspector 5 precisó que al tener un presupuesto asignado para el ejercicio de la función inspectiva y al contar con directivas y protocolos de actuación, la IRE SMA aprovecha al máximo sus recursos porque las fiscalizaciones son programadas con anticipación. El Inspector 7, 8 y la Especialista Legal 2 SIAI hacen alusión a la aplicación de las disposiciones vigentes respecto a las cartas de cumplimiento a través del Módulo de Gestión de cumplimiento, como primera medida para el cumplimiento del pago de beneficios sociales; así también las cartas disuasivas. Finalmente,

el Especialista Legal 1 SIAI considera que la fijación de plazos y asignación de *ratios* de productividad establecidas en todo el procedimiento (inspectivo, instructor y sancionador), propicia parcialmente una respuesta rápida al trabajador; ello, por supuesto, visto desde la perspectiva de la atención oportuna al administrado; no obstante, eso no asegura necesariamente un desempeño óptimo de las labores.

En este punto, resulta interesante lo planteado por Requejo (2013) al señalar que existe una intensa necesidad de que el sistema de inspectivo del trabajo realice acuerdos de apoyo interinstitucional con los órganos de Estado, consiguiendo estrategias y unión eficaz en temas operativos, como además para el trueque de datos e información elemental. De esta manera, se reflejará una exclusiva manera de que las fiscalizaciones laborales logren llegar a la mayoría de las personas.

Finalmente, no podemos negar que tanto la Ley General de Inspección de Trabajo como su reglamento ha contribuido normativamente en la regulación del proceso de inspección, delimitando su alcance, modalidades y procedimiento. Esto guarda relación con Julca (2013), al establecer que el rol jurídico del Reglamento de inspección del trabajo en nuestro país, se encuentra regulado apropiadamente reconociendo su importancia con rango legal. Sin embargo, la gran aportación de la Ley N° 28.806 consiste en que las bases constitucionales fueron incorporadas en el método de la tarea de la fiscalización.

Concordamos con Costa (2016) al indicar que el potenciar el sentido garantista del derecho al trabajo incluiría la exigencia de que éste se realice en condiciones dignas y en edad adecuada, para lo cual se debe hacer uso de todos los recursos disponibles en el sistema de inspección de trabajo para lograr el cumplimiento de las normas sociolaborales; y de seguridad y salud en el trabajo. Las respuestas se asemejan a la teoría de Tirado (2011), ya que la Administración puede disponer de sus recursos



(económicos, técnicos, humanos) con un margen de apreciación para desarrollar su potestad y facultad de fiscalización, para lo cual debe existir previamente una planificación.

Respecto a la pregunta 5: *Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer el rol de la intendencia regional de SUNAFIL San Martín con respecto al cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores?*

En este punto se han recogido propuestas diversas y que consideramos importantes detallar: Fortalecimiento de las organizaciones sindicales para su autodeterminación y vigilancia del cumplimiento de sus derechos por parte del empleador; creación de un área de conciliaciones; realizar campañas de difusión a través de los diferentes medios de comunicación, tales como redes sociales, radio y televisión, así como capacitaciones personalizadas a través de órdenes de orientación; sectorizar la inspección por tipo de actividad; asignar más recursos humanos (inspectores, especialistas) y reducir los plazos respecto a los procedimientos administrativos internos (viáticos, movilidad, etcétera); organizar un grupo humano, especializado en el pago de beneficios sociales, conformado por inspectores y personal administrativo de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva, quienes tendrían como objetivo específico aplicar estrategias y planes adecuadas para el logro del objetivo principal; realizar examen en derechos laborales a los empresarios, para no alegar desconocimiento; implementar mecanismos de resolución de conflictos como la conciliación y dotar a los órganos resolutivos de mayores herramientas legales para garantizar la ejecución de sus actos administrativos; elaborar una base de datos de las empresas que incumplen sus obligaciones sociolaborales y/o de seguridad y salud en el trabajo, que sirva para limitar o restringir su operatividad (contratar con el Estado, calificación negativa como riesgo reputacional de la persona jurídica y sus representantes legales para acceder a fuentes de financiamiento); en

la resolución de sanción se debería imponer una medida correctiva a la empresa, a fin que, en un determinado plazo cumpla con pagar los beneficios sociales adeudados al trabajador; y, en caso incumpla, el trabajador debería tener la opción de denunciar ante SUNAFIL por dicho incumplimiento.

Sobre lo antes mencionado, conforme precisa Soria (2017), hoy en día la SUNAFIL desempeña un papel muy importante, al tener como función la de verificar si cumplen con el derecho de los trabajadores las diferentes empresas públicas y privadas. En ese sentido, es tarea primordial analizar las debilidades existentes a fin de mejorar y lograr la finalidad para la cual fue creada. Las propuestas expuestas por los inspectores, concuerda con Julca (2013), en tanto queda claro que es necesario expandir la competencia de la Inspección de trabajo, robustecer la estabilidad en el trabajo, la autonomía y libertad en las funciones de los inspectores de trabajo además de concordar con el acuerdo 81 de la Organización Internacional del Trabajo.

Objetivo Específico 1: *Determinar la manera en que el Rol del inspector de Trabajo de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 1, se aplicó el instrumento de la entrevista a los inspectores de la Intendencia Regional de Sunafil San Martín:

Respecto a la pregunta 1: *¿De qué manera el rol del Inspector contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores?*

Los Inspectores 1 y 2 indicaron que el rol del Inspector contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores a través de las medidas de las medidas inspectivas, establecidas en la Ley N° 28.806. Por su parte, los Inspectores 3, 4, 6 y



7 establecieron que realizar el procedimiento de fiscalización laboral es un servicio público, ya que por medio de operativos se detectan infracciones; así también, el inspector de trabajo como servidor público encargado de vigilar el cumplimiento de las normas de orden socio-laboral y de la seguridad y salud en el trabajo, brinda orientaciones y asesoramientos. El Inspector 5 precisó que el rol del inspector de trabajo es fundamental y de gran valor para detectar los incumplimientos en materia laboral, con la autonomía y técnica en sus operaciones, más la experiencia y otras facultades que poseen. Finalmente, el Inspector 8, hace mención a las cartas disuasivas que tienen carácter preventivo. Sobre lo alegado, esto coincide con Rymanov y Bocharova (2019) quien aconseja ajustar las actividades prioritarias de las inspecciones de trabajo, primordialmente en la dirección de la utilización de acciones preventivas. Es decir, se debe prestar particular atención a la resolución preventiva para lograr objetivos.

Ahora bien, resultante importante traer a colación lo establecido por Cueto (2015) al indicar que es una actividad compleja la inspección de trabajo, ya que necesita de avances y retrocesos en su desarrollo, para renovar y mejorar su existencia. De esta manera, la creación de una entidad supervisora en materia laboral (SUNAFIL) es un gran paso en la evolución hacia la autonomía. No resulta suficiente determinar los factores y las causas externas, sino que debe tenerse en cuenta y analizarse las causas y los factores internos, los que deben guardar relación con el contexto social que se anhela controlar. Por otro lado, conforme a la teoría del cumplimiento negociado/ pedagógico recopilada por Hawkins citado por Bensusán (2009), modelo latino, precisa como ventaja principal brindar al inspector la posibilidad de que aplique la discreción para analizar las desventajas y ventajas de cada caso en concreto, ello a través del contacto directo

y percepción de las condiciones y de los parámetros de la empresa y el de sus trabajadores.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cuál ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en el marco de la protección de los derechos laborales?*

Todos los Inspectores coincidieron en que el principal reto ha sido adaptarse a las nuevas tendencias o formas de fiscalización, las cuales pasaron a realizarse de forma virtual mediante casilla electrónica o correos, incluso realizar comparencias virtuales, es decir, el cambio fue radical, se disminuyeron las labores presenciales para darle preferencia a lo virtual y resguardar la vida, así como la salud de los inspectores, trabajadores y población en general.

Similar percepción tiene Weil (2008), al mostrarnos los inconvenientes recientes respecto a la inspección en todo el mundo. De esta forma, nos apunta las próximas deficiencias: (i) Escasez de inspectores que realicen sus funciones y lleven a cabo el cumplimiento de las normas; (ii) La dificultad en la tarea por causa del incremento del informal sector; (iii) Insuficiencia de recursos; (iv) Escasa capacitación y formación de inspectores; y, (v) la poca infraestructura y carencia de enriquecimiento de apoyo en las ocupaciones inspectivas. Coincidimos con Godinho (2013) que el derecho se centra en la dignidad y la persona humana, además de una sociedad inclusiva y democrática. No se puede evidenciar una efectiva vida económica y social de la persona si no se respeta su dignidad en la circunstancia del trabajo. Para el equilibrio de poderes se requiere la intervención de un marco normativo garantista que regulen las relaciones de trabajo. En ese sentido, consideramos que la adaptación a nuevos mecanismos virtuales para desarrollar la función inspectiva significó la aplicación de un marco normativo garantista conforme lo precisa Godinho.

Respecto a la pregunta 3: *¿Considera que se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones?*

Todos los Inspectores coincidieron que no se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones, ya sea porque las multas son excesivas o simplemente porque prefieren pagar la multas antes que los beneficios adeudados a sus trabajadores. Lo reflejado en los resultados, coincide con Elias (2014) al indicar que el marco normativo que regula el sistema de inspección de trabajo no siempre fue eminentemente de naturaleza punitiva, ya que las normas eran en esencia educativas. No obstante, consideramos que la disuasión puede cumplir un rol importante en las primeras etapas de una regulación jurídica a fin de evitar incumplimientos, en tanto, el temor puede impactar de manera profunda en el administrado; provocando que con el paso del tiempo los mismos administrados cumplan las normas al aumentar el valor y la legitimidad en su prestigio, evitando con ello, la denigración de su reputación, conforme lo establece la teoría de la disuasión defendida por Becker y estudiada por Bensusán (2009).

Respecto a la pregunta 4: ¿Cree usted que la conciliación antes del inicio de las actuaciones *inspectivas ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador?*

Respecto a esta interrogante, la mayoría indicó que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas sí ayudaría en el cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador, porque esto implica que ambas partes, tanto empleador como trabajador, puedan ceder un poco en sus pretensiones y tal vez llegar a un acuerdo razonable y justo que permita a ambos salir satisfechos y, de ese modo, evitar procedimientos administrativos e incluso procesos judiciales. No obstante, sólo el Inspector 4 considera que la conciliación en la mayoría de los casos no beneficia al trabajador, dado que podría ver recortado sus beneficios que por ley le corres-

ponden; pero si podría evitar los trámites del procedimiento sancionador. En este extremo, la teoría de cumplimiento negociado/pedagógico recopilada por Hawkins citado por Bensusán (2009), nos precisa que la conciliación y la pedagogía resulta una solución viable para cumplir con la exigencia de una legislación laboral flexible a diferencia de una simple imposición de multas y sanciones, especialmente en aquellos escenarios donde no hay un buen manejo político y tampoco cambios legales (reformas).

Respecto a la pregunta 5: ¿Considera que la emisión de la medida de requerimiento ayuda a que el empleador subsane el cumplimiento de sus obligaciones laborales (pago de beneficios sociales)?

Todos los Inspectores aseveran que la emisión de la medida de requerimiento describe al empleador los hechos constatados sobre el incumplimiento de pago de beneficios sociales, las normas sociolaborales infringida y la tipificación de los hechos como infracciones, por lo tanto, el requerimiento como parte final del proceso inspectivo si ayuda en la mayoría de casos a que el empleador pueda subsanar sus obligaciones laborales respecto al pago de los beneficios sociales. Ahora bien, Toyama y Rodríguez (2019) establece que, con la finalidad de garantizar el cumplimiento de las normas sociolaborales y de seguridad y salud en el trabajo, es que se emiten las medidas de requerimiento, luego de analizar los hechos y los documentos proporcionados por el empleador, determinando con ello el fundamento y el sustento de la identificación de una infracción laboral. Resulta contradictorio la conclusión de Meza (2017) al afirmar que en las actuaciones propiamente inspectivas frente a un requerimiento, el empleador muchas veces no ejerce su derecho de contradicción en la medida que la Ley General de Inspección de Trabajo no lo reconoce en esta primera etapa del procedimiento. Conforme hemos precisado, la medida de requerimiento no busca un descargo,

sino un cumplimiento para evitar la configuración formal de infracciones a través del acta de infracción. Para complementar, emitir una medida de requerimiento es parte del procedimiento de fiscalización que está normado en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo, esto de hecho ayuda a darle mayor plazo y la oportunidad para que los empleadores cumplan con sus obligaciones. Sin embargo, los empleadores suelen ser reacios a cumplir con sus obligaciones laborales e incluso desafiantes con las autoridades y, en ese contexto descrito, posiblemente aquellos malos empleadores no sólo se resistan a cumplir los requerimientos de SUNAFIL, sino incluso puede que se resistan al cumplimiento de una sentencia emitida por el Poder Judicial que ordene el pago de beneficios sociales.

Respecto a la pregunta 6: *¿Cree usted que durante las actuaciones inspectivas los empleadores tienden a subsanar las infracciones que se les imputa?*

La mayoría de inspectores precisaron que el inspector intercede y agota todos los medios para no llegar a la emisión de un acta de infracción, muchas veces los empleadores desconocen las normas laborales, siendo importante la labor del inspector en dar orientación y asistencia técnica durante el procedimiento inspectivo. Asimismo, en la mayoría de casos el empleador tiende a subsanar las infracciones que se le imputa, más aún si el monto de la multa monetaria a imponer es mucho mayor que el pago de beneficios sociales o el cumplimiento de sus obligaciones laborales. Sobre lo mencionado, según Toyama (2009), el derecho al trabajo obliga al legislador el deber de regular sólo se resuelva si existe causa justa ya que, de no existir, se va desplegar una consecuencia pecuniaria como es la sanción, más allá de si corresponde la reposición o una compensación económica. En ese sentido, previo al procedimiento sancionador, la autoridad inspectiva realiza una etapa en el que debe revisar la documentación de índole laboral, a

fin de verificar si el empleador cumple o no con el marco normativo laboral, así pues, si se identifica algún tipo de infracción, se toman medidas para proteger y dar cumplimiento a la norma, como es la medida de requerimiento.

Respecto a la pregunta 7: *¿Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer su rol con respecto al cumplimiento del pago de beneficios sociales adeudados al trabajador?*

En este punto se han recogido propuestas diversas y que consideramos importantes detallar: otorgar una carga de trabajo inspectiva adecuada a fin de que el inspector actuante se avoque a todas las estrategias inspectivas y uso cabal o total de sus facultades para lograr el objetivo de cumplimiento del pago de beneficios sociales, ya que en muchas veces dada la alta carga laboral sólo se realiza las actuaciones mínimas para cumplir con el procedimiento, mas no con el objetivo; creación de un área de conciliaciones; operativos en conjunto con más inspectores cuando se trate de casos en donde están involucrados gran cantidad de trabajadores, eso ayudaría mucho a hacer un trabajo más rápido y efectivo porque en la actualidad muchas veces se emiten órdenes de inspección, que están a cargo de un sólo inspector en donde tiene que verificar el cumplimiento de pago de beneficios sociales y que abarcan una gran cantidad de trabajadores, lo cual genera demora y retraso; realizar operativos de orientación, así como operativos de inspección inopinados; realizar las actuaciones inspectivas mixtas (virtual-presencial) o presencial, que podrían cumplirse con el objetivo principal cual es el pago de los beneficios sociales; tratar de recabar la mayor información en documentos, respecto a la relación laboral, el tiempo de servicios, medios de pago de remuneraciones y otros documentos que ayuden o faciliten el pago de los beneficios sociales. Las propuestas concuerdan con Giraudy (2012), ya es necesario ir más allá de la perspectiva dicotómica respecto al enfoque sobre la fortaleza del Estado, ya que hay dimensiones específicas

y particulares de la fortaleza y debilidad del aparato estatal. En ese sentido, consideramos importante las propuestas de mejoras planteadas por los Inspectores a fin de mejorar el sistema de inspección de trabajo.

Objetivo Específico 2: *Evaluar la manera en que el rol de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a los Informes Finales de Instrucción en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 2, aplicamos el instrumento de la entrevista a los especialistas legales de la Sub Intendencia de Actuaciones inspectivas de la Intendencia Regional de Sunafil San Martín.

Respecto a la pregunta 1: *¿De qué manera el rol de la SIAI contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores?*

Al respecto, el Especialista Legal 1 SIAI indicó que el rol de la SIAI contribuye al esclarecimiento de los hechos objeto de denuncia, al acopio de elementos de prueba que determinen la existencia o no del incumplimiento del pago de los beneficios sociales y consecuentemente al establecimiento de responsabilidad administrativa. Por su parte, la Especialista Legal 2 SIAI precisó que a través de las diligencias de orientación y las medidas de requerimiento en el proceso inspectivo se contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores. Según Toyama y Rodríguez (2019), aquella unidad orgánica de ejecutar y programar las actuaciones inspectivas se le conoce como la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva, quien tienen como función calificar las denuncias presentadas, para luego emitir la orden de inspección, señalando el inspector o equipo de inspectores que realizarán la investigación. Por otro lado, la SIAI hará la evaluación del acta de infracción, luego gestionará la notificación de la imputación de cargos, para finalmente emitir el informe final

de instrucción. En ese sentido, consideramos que siendo la SIAI responsable de toda la fase de instrucción del procedimiento administrativo sancionador, cumple un rol importante al evaluar las actuaciones inspectivas y descargos presentados por los empleadores, los cuales serán determinantes para acreditar la existencia o no de infracciones.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cuál ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en la SIAI?*

El Especialista Legal 1 SIAI indicó que el mayor reto estaba referido a garantizar un debido procedimiento a todas las partes de proceso, a través de las diligencias inspectivas (visitas, comparencias, requerimientos, etcétera), así como la propia notificación de los documentos propios de la fase instructora; las cuales se vieron afectadas por la ausencia de regulación interna sobre el uso de tecnologías de la información y su inclusión en el procedimiento. Por su parte, la Especialista Legal 2 SIAI precisó que el mayor reto fue la notificación por medios electrónicos dentro del proceso inspectivo. Ello coincide con Pernia (2014) que señala que para el logro de las metas primordiales de la inspección del trabajo se estricta la cooperación y el trabajo en grupo de los actores de las colaboraciones de trabajo, aquellas sucesivas relaciones entre el Estado con los empleadores y trabajadores. En ese sentido, resulta coherente la adaptación y cooperación para el uso de tecnologías de información.

Respecto a la pregunta 3: *¿Considera que se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIAI indicaron que no se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones, ya que la imposición de sanciones eventualmente funciona para disuadir conductas infractoras; no obstante, ello no siempre ocurre por lo que se requieren herramientas más efectivas para lograr el

propósito de la denuncia (el pago de los beneficios). Al respecto, Nieto (2006) precisa que la potestad sancionadora de la administración forma parte del *ius puniendi* del Estado, al no ser concretamente meras manifestaciones constituye un poder único, que se encuentra directamente engarzado con el derecho público. En ese sentido, nos encontramos frente a una facultad que permite limitar derechos e imponer sanciones a las actividades que infringen un marco normativo. De este modo, Rivero (2000) nos precisa que la función inspectora y su razón de ser versa sobre el encauzamiento de las conductas hacia lo establecido en el ordenamiento jurídico. Es decir; el “ser” se convierta en un “debe ser” preestablecido, para luego adoptar otras formas como la prevención y la protección.

Respecto a la pregunta 4: *¿Cree usted que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIAI indicaron que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas sí ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador, no sólo por el mérito ejecutivo que tiene las actas emitidas en el procedimiento conciliatorio (de ejecutarse rápidamente en sede judicial en caso de incumplimiento), sino porque permitirían reducir ostensiblemente el número de procedimientos inspectivos, lo cual se traduciría en mayor eficiencia de la administración pública. Asimismo, la conciliación sería un mecanismo adicional que coadyuve en el objetivo, pero su eficacia para evitar o disminuir el inicio del procedimiento sancionador debe darse bajo un contexto motivador (obtención de beneficios de carácter empresarial). Esto coincide con Michael, Piore y Schrank (2008), al aseverar que en el modelo latino las reglas laborales tienen la posibilidad de conciliarse con la

flexibilidad económica y los inspectores tienen la posibilidad de transformarse en la fuerza de choque de una campaña en pro del trabajo decente. De esta manera se evade alguna conducta arbitraria, renovando la cultura interna de la inspección, exponer y sistematizar el razonamiento tácito en el cual se fundan las elecciones de los inspectores y hacer nuevos estudios sobre la interacción en medio de las reglas del trabajo y las prácticas que aplican las organizaciones. En ese sentido, la alternativa de una conciliación previa al inicio de las actuaciones inspectivas, resulta una propuesta viable que permitiría reducir ostensiblemente el número de procedimientos inspectivos, lo cual se traduciría en mayor eficiencia de la administración pública.

Respecto a la pregunta 5: *¿Considera que la notificación de la imputación de cargos acompañado del acta de infracción ayuda a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales (pago de beneficios laborales)?*

La Especialista Legal 2 SIAI indicó que la notificación de la imputación de cargos acompañado del acta de infracción ayuda al empleador a subsanar el incumplimiento de sus obligaciones laborales, en tanto permite que el empleador conozca la ilegalidad de su proceder y la multa a imponérselo si no subsana su incumplimiento. Por su parte, el Especialista Legal 1 SIA discrepa con esa posición ya que considera que, si contribuye, pero no mayoritariamente. Es decir, el sujeto inspeccionado ya toma conocimiento de las infracciones que se le imputan mucho antes del inicio del procedimiento sancionador (*v. gr.* en el propio procedimiento inspectivo con la medida inspectiva de requerimiento), por lo que generalmente, estos tienden a mantener su posición de persistir con el incumplimiento, a proceder con la subsanación, lo que no significa que ello ocurra en todos los casos. Lo alegado contradice la teoría de Toyama y Eguiguren (2012) que establece que el rol vigilante del Estado debe ir acompañado con la creación y difusión

de una responsable cultura laboral, encamina- da al respeto de los derechos fundamentales. En Tanto, pese a poner de conocimiento al empleador sobre sus conductas infractoras, poco le importa subsanarlas. En ese sentido, concuerdo con la OIT (2016) que precisa que la inspección de trabajo debe cobrar un mayor protagonismo en el cumplimiento de la legislación laboral, para lo cual se requiere una inspección eficaz y sólida no sólo para proteger, sino para prevenir y obtener una mejor productividad en el trabajo, lo cual será de beneficio general.

Respecto a la pregunta 6: *¿Cree usted que durante la fase instructora los empleadores tienen a subsanar las infracciones que se le imputa?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIAI indicaron que en algunos casos durante la fase instructora el empleador busca subsanar las infracciones que se le imputa, pero son pocas; ya que, en su mayoría suelen presentar sus descargos para justificar, acreditar un cumplimiento parcial de sus obligaciones o cuestionar la labor inspectiva. Ahora bien, en la fase instructora se notifica la imputación de cargos y el acta de infracción al empleador; razón por la cual, el sustento fáctico y jurídico del acta de infracción que elabora el Inspector es fundamental para la atribución de responsabilidad. En ese sentido, conforme precisó La Cruz (2014) es importante que los inspectores cumplan los principios que rigen su función inspectiva, debiendo ser entrenados en derechos fundamentales, para lo cual se hace uso de mecanismos y herramientas adecuadas para obtener un trabajo con eficacia. Sólo así evitaremos el archivamiento y nulidad de procedimientos.

Respecto a la pregunta 7: *¿Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer el rol de la SIAI con respecto al cumplimiento del pago de beneficios sociales adeudados al trabajador?*

El Especialista Legal 1 SIAI indicó como propuesta el empleo de la conciliación extrajudicial y conceder mérito ejecutivo a las reso-

luciones que agotan la vía administrativa. Por su parte, la Especialista Legal 2 SIAI precisó que al estar el rol de la SIAI delimitado normativamente, la mejora o fortalecimiento de sus funciones dependen de una reforma del procedimiento; ampliando sus facultades para que el inspector pueda intermediar en las propuestas que haga el empleador para cumplir con el pago de beneficios sociales pendientes al trabajador. Ahora bien, coincidimos con Martín (2015), en tanto se necesita instaurar herramientas flexibles que resulten ágiles, útiles y fáciles de implementar, para así eliminar progresivamente aquellos contratos temporales, utilizados muchas veces para ocultar una verdadera relación laboral; para lo cual, debe contribuirse en su transformación para lograr su consolidación definitiva.

Objetivo Específico 3: *Analizar la manera en que el Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL SM contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las resoluciones de primera instancia emitidas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 3, se aplicó el instrumento de la entrevista a los especialistas legales de la Sub Intendencia de Resoluciones de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín.

Respecto a la pregunta 1: *¿De qué manera el rol de la SIRE contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales adeudados a los trabajadores?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que sólo emiten las resoluciones en primera instancia, ya sea sancionando o archivando el proceso sancionador; se sanciona al empleador en caso se verifique el incumplimiento de la normativa laboral. En este punto, de la sanción administrativa, debemos traer a colación a Toyama y Neyra (2011), quienes determinaron los criterios más comunes que viene usando tanto el MTPE como el Poder Judicial al instante de iniciar el debido proce-



so en un proceso inspectivo laboral, para así, con la difusión de dichos criterios, evitar que se repitan actuaciones lesivas a la presunción de inocencia del empleador y al debido proceso, tomando como fundamento la presunción de certeza de los actos administrativos. Es decir, si bien la SIRE sólo emite resoluciones, estas deben respetar el debido procedimiento, a fin de no apreciarse transgresiones y vulneraciones dentro del proceso inspectivo, que en un procedimiento sancionador pueda provocar causales de nulidad. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE aseveró que no se busca propiamente el cumplimiento de pago de los beneficios sociales, sólo se determina la responsabilidad de los administrados por tales incumplimientos. Ahora bien, es importante que la resolución que sanciona al administrado esté debidamente motivada, ya que conforme señaló León (2005) el usar discretamente los criterios contenidos en la autoridad sancionadora no afectará el derecho de defensa del empleador, determinando su responsabilidad en caso de incumplimientos.

Respecto a la pregunta 2: *¿Cuál ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en la SIRE?*

Al respecto, el Especialista Legal 2 SIRE indicó que la instauración del trabajo remoto o semipresencial ha sido el principal reto asumido durante el periodo de pandemia para cumplir su función en la SIRE. Por su parte, la Especialista Legal 1 SIRE aseveró que ha resuelto las denuncias presentadas por los trabajadores dentro del plazo legal, a fin de, no perjudicar el derecho reclamado por el trabajador. Respecto a los criterios para resolver los procedimientos sancionadora en la SIRE es importante tener en cuenta las garantías constitucionales y el derecho constitucional en sí al momento de fundamentar una resolución. Esto coincide con Arce (2012) quien resalta que el Derecho Constitucional ingresó en las relaciones laborales a través de las sentencias del Tribunal Constitucional, las cuales precisaban

el contenido normativo constitucionalmente de los derechos laborales. Se analizó las particularidades que contiene la demanda de vulneración de derechos fundamentales como la prioridad, teniendo una acentuada celeridad impidiendo la improcedencia *in limine*.

Respecto a la pregunta 3: *¿Considera que se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones?*

Los dos Especialistas Legales SIRE indicaron que no se asegura el pago de los beneficios sociales adeudados por medio de la imposición de sanciones ya que el empleador muchas veces prefiere pagar la multa impuesta y no otorgar los beneficios sociales adeudados a su trabajador. Esto, debido a que, SUNAFIL al emitir la resolución sancionatoria, sólo impone una multa a la empresa por infringir la normativa sociolaboral; y, no exige el cumplimiento de lo adeudado al trabajador. Esto se relaciona con la teoría de Lotta (2014), quien establece que, la actuación del funcionario no versa sobre sus propias decisiones, motivaciones, inclinaciones y/o características, sino del cuerpo normativo estructurado establecido. Por ello, las respuestas de los especialistas se enmarcan dentro de lo que regula el ordenamiento jurídico peruano existente. Fernández (2002) señala que la actividad de inspección debe consistir en asegurar la adecuación permanente de las actividades a las determinaciones legales existentes, resultando un instrumento y técnica para conseguir la finalidad institucional de cumplir con la normativa laboral. No obstante, se puede evidenciar que no se asegura el cumplimiento de dicha finalidad en la Intendencia Regional de Sunafil San Martín.

Respecto a la pregunta 4: *¿Cree usted que la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas ayudarían al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador?*

Tanto el Especialista Legal 1 y 2 SIRE indicaron que la conciliación antes del inicio

de las actuaciones inspectivas sí ayudaría al cumplimiento del pago de beneficios sociales al trabajador y el innecesario trámite del procedimiento sancionador porque, primero se optaría por realizar una audiencia, a fin que, tanto el empleador como el trabajador lleguen a un acuerdo. De esta forma, ambas partes serían beneficiadas y el trabajador obtuviera el resarcimiento de lo reclamado en un menor tiempo. Al respecto, concordamos con la teoría de Lipsky (2011) al señalar que la actuación del funcionario puede darse con un margen de discreción basado en las leyes, normas e interacción con los actores. En ese sentido, se va fortalecer el sistema de inspección de trabajo si esta se construye en la interacción social; es decir, esa cercanía y encuentro entre el funcionario y el ciudadano, lo cual refleja como realmente debe experimentar la sociedad al Estado. Una propuesta de esa cercanía es la conciliación antes del inicio de las actuaciones inspectivas.

Respecto a la pregunta 5: *¿Considera que la notificación del informe final de instrucción ayuda a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales (pago de beneficios laborales)?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que la notificación del informe final de instrucción no ayudó a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales, ya que el informe final de instrucción, sólo es una mera propuesta de la sanción a imponerse al empleador ante el incumplimiento de la normativa sociolaboral, que bien puede ser o no acogido por el órgano resolutorio de primera instancia. Lo alegado, guarda relación con Espinoza (2013), en tanto considera que las acciones contradictorias de la tarea administrativa se deben en cierta medida a la carencia de la regulación y responsabilidad que la parte general del derecho administrativo sancionador no abarca. Es así que la finalidad del marco normativo especial que regula la potestad sancionadora sectorial (la-

boral) circunscriben su tipificación contenida en las sanciones, aplicándose solamente en su respectivo campo. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE considera que la notificación del informe final de instrucción sí ayudó a que el empleador subsane el incumplimiento de sus obligaciones laborales.

Respecto a la pregunta 6: *¿Cree usted que durante la fase sancionadora los empleadores tienden a subsanar las infracciones que se les imputa?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que durante la fase sancionadora en su mayoría los empleadores no subsanan su conducta; prefieren pagar la multa impuesta por infringir la norma laboral, ya que muchas veces la multa resulta ser menor que lo adeudado al trabajador. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE considera que en la fase sancionadora los empleadores tienden a subsanar las infracciones que se les imputa en un 30%. En este sentido, según Toyama y Rodríguez (2019), en la fase sancionadora sólo corresponde pronunciarse respecto a los hechos analizados por la autoridad instructora. Por ello, la sanción a imponer se determinará en base a lo que el informe final de instrucción refleje, estableciendo la calificación de las infracciones (graves y muy graves) y la graduación de las mismas. Concordamos con Díaz (2013), quien alega que resulta un ideal que los empresarios y trabajadores encuadren su actividad al respeto de los derechos laborales, no por amenaza de la sanción posible, sino por convicción ética.

Respecto a la pregunta 7: *¿Cuál sería su propuesta para mejorar y fortalecer el rol de la SIAI con respecto al cumplimiento del pago de beneficios sociales adeudados al trabajador?*

Al respecto, la Especialista Legal 1 SIRE indicó que la SIAI, ante la entrega del acta de infracción por parte del inspector, debería nuevamente otorgar un plazo de cinco días hábiles al empleador, a fin que, subsane las conductas advertidas durante el proceso inspectivo; siendo que, en caso de subsanación



de dichas conductas, se procedería al archivo del proceso. Añadió que también debería citarse a audiencia de conciliación al empleador y trabajadores afectados, a fin de llegar a un acuerdo; y, en caso de llegar a un acuerdo, el proceso debería archivar. A su vez, en caso de incumplimiento de acuerdo conciliatoria, el trabajador debería tener la opción de denunciar dicho incumplimiento, lo cual sería sancionado. Por su parte, el Especialista Legal 2 SIRE considera que cumplimiento o incumplimiento del pago de los beneficios sociales recae sobre el empleador, no sobre la SIRE, ya que esta se encarga sólo de conducir la fase sancionadora después que el inspector de trabajo haya detectado la comisión de infracciones. En ese sentido, la SIRE no puede hacer que el empleador cumpla con el pago de beneficios sociales adeudados, simplemente puede eximir de responsabilidad al empleador si este subsana las infracciones advertidas. Lo mencionado por los especialistas concuerda con Aguayo y Neculhueque (2006), en tanto que en su investigación surgió la necesidad de implementar una sección sustancial en la normativa nacional, pensando en el bien común, en la necesidad de establecer reglas, sistemas y mecanismos para la custodia de este “trabajador débil y vulnerable”, priorizando su reconocimiento en su condición de persona, no solamente en público, sino en la mayoría de su tiempo que abarca su trabajo. En similar posición nos encontramos con los alegados por Saco y Campos (2013), quienes realizaron un bosquejo de las nociones en general y propiedades del sistema de inspección de trabajo anterior a la construcción de la SUNAFIL, además, de la manera en la que se vino implementando. Después, se detallan las primordiales noticias que implica la Ley 29.981 (Ley que crea la SUNAFIL) para lograr examinar desde esto, si el novedoso sistema postulado resulta adecuado para una realidad como la nuestra en la que prima la informalidad, siendo necesario esbozar varias propuestas que ser-

virán como base y camino para conseguir un sistema de inspección correcto, toda vez que una entidad no puede comprender todo, mucho menos, resolver la generalidad de inconvenientes que existe.

## 2. Análisis y discusión de la Fuente Documental

**Objetivo Específico 1:** *Determinar la manera en que el Rol del inspector de Trabajo de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 1, se aplicó el instrumento de la ficha de Análisis Documental respecto a las órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020 en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín. De la información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública tenemos que el nivel de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 y 2020 en la etapa de actuaciones inspectivas es baja. Esto coincide con la investigación de Chino y Elaéz (2018), quienes concluyeron que no se están realizando las fiscalizaciones adecuadas, debido a que se evidencia un índice alto de incumplimiento de los beneficios laborales y derechos por parte de las empresas MYPE hacia sus trabajadores, generando malestar e insatisfacción en los trabajadores no cumpliendo con los estándares de un trabajo digno.

**Objetivo Específico 2:** *Evaluar la manera en que el Rol de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a los Informes Finales de Instrucción en el periodo 2019-2020.*

Respecto al objetivo específico 2, se aplicó el instrumento de la ficha de Análisis Docu-

mental respecto a los informes finales de instrucción en el periodo 2019-2020 en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín. De la información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública, tenemos que el nivel de cumplimiento del pago de beneficios sociales con respecto a los informes finales de instrucción de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 y 2020 en la etapa instructora es baja. Es importante traer a colación lo precisado por Díaz (2014), al señalar que los beneficios sociales son aquellos incentivos que se entregan al trabajador sin estar relacionados directamente con su prestación personal para el disfrute con su familia son llamados beneficios sociales, los cuales pueden ser otorgados por ley, por la decisión unilateral del empleador, por establecerse en el contrato de trabajo, por convenio colectivo, etcétera. En ese sentido, la materia sociolaboral y relaciones laborales, abarcan estos beneficios que son de carácter obligatorio. Por su parte, podemos apreciar que lo reflejado es contrario al estudio de Martínez y Martínez y Rocha (2011), quienes indican que en el departamento de León la inspección del trabajo avanza y progresa de manera paulatina para la obtención del respeto del trabajador y sus derechos laborales; consiguiendo establecer que la efectividad de la tarea inspectiva no alcanza anualmente al 50% de la cantidad de inspecciones que se realizan. Por otro lado, en el departamento de Managua se obtuvieron resultados de mejor efectividad en sus procesos durante los años 2008, 2009 y 2010, debido a que obtuvieron un porcentaje de cumplimiento de 37.66% del número de sus actuaciones inspectivas realizadas.

Objetivo Específico 3: *Analizar la manera en que el Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL SM contribuye en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores con respecto a las resoluciones de primera instancia emitidas en el periodo 2019-2020.*

En relación al objetivo específico 3, se aplicó el instrumento de la ficha de Análisis Documental respecto a resoluciones emitidas en la Sub Intendencia de Resoluciones de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el periodo 2019-2020. De la información obtenida mediante solicitud de acceso a la información pública, tenemos que el nivel de cumplimiento del pago de del pago de beneficios sociales con respecto a las resoluciones de la SIRE de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 y 2020 en la etapa sancionadora es baja. Al respecto, según Toyama y Rodríguez (2019) la fase sancionadora inicia cuando se hace de conocimiento el informe final de instrucción, normalmente se traslada con una resolución de trámite de la Sub Intendencia de Resolución, otorgando el plazo de cinco (5) días hábiles para que el empleador presente sus descargos. Se toman en cuenta todas las actuaciones en el procedimiento, a fin de que la autoridad sancionadora emita la resolución conteniendo una multa o archivando el procedimiento. Estos resultados son contradictorios con la investigación de Giraldez y Huaman (2016), para quienes el coeficiente de correlación de Pearson es positivo, entre el grado de relación que existe entre el cumplimiento en los pagos de beneficios sociales del sector de construcción civil y la inspección del trabajo. En tanto, de la información vertida en la región San Martín, el nivel de cumplimiento es bajo.

### **Principales hallazgos**

El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en las actuaciones inspectivas del total de órdenes de inspección generadas en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019 es de sólo 8%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en las actuaciones inspectivas del total de órdenes de inspección generadas en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2020 es de sólo 12%. El

porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase instructora del total de informes finales de instrucción emitidos en la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019, es sólo del 0.8%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase instructora del total de informes finales de instrucción emitidos en la Sub Intendencia de Actuaciones Inspectivas (SIAI) de la Intendencia Regional de Sunafil San Martín durante el año 2020, es sólo del 2%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase sancionadora del total de resoluciones emitidas en la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2019, es sólo del 4%. El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en la fase sancionadora del total de resoluciones emitidas en la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín durante el año 2020, es sólo del 8%.

## Conclusiones

El rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en el periodo 2019-2020 resultó poco significativo para el trabajador siendo un porcentaje mínimo los trabajadores beneficiados, ya que, principalmente su rol es de ser un ente fiscalizador y sancionador; es decir, ante el incumplimiento de una norma laboral por parte del empleador sólo se impone una multa al empleador, de acuerdo a la tabla establecida en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo; y, el trabajador para obtener el resarcimiento económico tiene que acudir a una instancia judicial.

El Rol del inspector de Trabajo de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuyó de manera poco significativa en el cumplimiento del pago de los beneficios socia-

les a los trabajadores ya que sólo un porcentaje mínimo de órdenes de inspección generadas en el periodo 2019-2020 terminaron en informe de archivamiento por cumplimiento de obligaciones (pago efectivo); no obstante, sus actuaciones inspectivas constituyen insumo importante en el proceso de reconocimiento y pago de beneficios sociales que el trabajador posteriormente podrá exigir en sede judicial.

El Rol de la Sub Intendencia de Actuación Inspectiva (SIAI) de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín contribuyó de manera poco significativa en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores ya que sólo en un porcentaje mínimo de los Informes Finales de Instrucción en el periodo 2019-2020 se acreditó la subsanación de su conducta (pago efectivo) en la fase instructora; no obstante, la fijación de plazos y de asignación de *ratios* de productividad establecidas en el procedimiento inspectivo e instructor, propició una respuesta rápida al trabajador, visto desde la perspectiva de la atención oportuna al administrado.

El Rol de la Sub Intendencia de Resoluciones (SIRE) de la Intendencia Regional de SUNAFIL SM contribuyó de manera poco significativa en el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores ya que sólo en un porcentaje mínimo de las resoluciones de primera instancia emitidas en el periodo 2019-2020 se evidenció la subsanación de las infracciones advertidas por parte del empleador (pago efectivo) en la fase sancionadora. No obstante, la emisión de la resolución sancionatoria por infringir la normativa laboral constituye medio probatorio importante del proceso de reconocimiento y pago de beneficios sociales que el trabajador posteriormente podrá exigir en sede judicial.

Principalmente el rol de la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín es de ser un ente fiscalizador y sancionador; es decir, ante el incumplimiento de una norma laboral por parte del empleador, sólo se impone

una multa al empleador de acuerdo a la tabla establecida en el Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo; y, el trabajador no obtiene el resarcimiento de lo que está denunciando, siendo que, tiene que acudir a la vía judicial para reclamar por su derecho. Las actuaciones inspectivas que realiza el Inspector de Trabajo constituye insumo importante en el proceso de reconocimiento de pago de beneficios sociales, cuando son exigidos en sede judicial; así también su rol preventivo a través de las orientaciones y cartas disuasivas, podría evaluarse como eficaz pues se observa mayor difusión y en consecuencia mayor conocimiento de los derechos laborales tanto de los empleadores como de los trabajadores.

La fijación de plazos y la asignación de *ratios* de productividad establecidas en el procedimiento (inspectivo e instructor), propicia parcialmente una respuesta rápida al trabajador, visto desde la perspectiva de la atención oportuna al administrado. No obstante, ello no asegura necesariamente un desempeño óptimo de las labores y conseguir el cumplimiento del pago de los beneficios sociales a los trabajadores en la etapa instructora. Al emitir la resolución sancionatoria, se impone una multa a la empresa por infringir la normativa laboral que puede servir de medio probatorio para que el trabajador inicie un proceso judicial de reconocimiento y pago de beneficios sociales. Asimismo, si durante la fase sancionadora subsana las infracciones advertidas, se puede eximir de responsabilidad al empleador.

El porcentaje de cumplimiento del pago de beneficios sociales en las actuaciones inspectivas del total de órdenes de inspección generadas en la fase instructora del total de informes finales de instrucción y en la fase sancionadora del total de resoluciones emitidas durante el año 2019 y 2020, es realmente baja. Se sugiere implementar mecanismos de resolución de conflictos como la conciliación y dotar a los órganos resolutores de mayores herramientas legales para garantizar la ejecución de sus ac-

tos administrativos. Se requiere una reforma del sistema de inspección de trabajo, que no implique sólo una función sancionadora o preventiva, sino conciliadora para lograr el bienestar del trabajador. Se propone que en la resolución de sanción se debería imponer una medida correctiva a la empresa, a fin que, en un determinado plazo cumpla con pagar los beneficios sociales adeudados al trabajador; y, en caso incumpla, el trabajador debería tener la opción de denunciar ante SUNAFIL por dicho incumplimiento.

Finalmente, resulta importante precisar que en la presente investigación no se entrevistó a los trabajadores que presentaron denuncias ante la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín; ello debido a que, la mayoría de trabajadores solicitan reserva de identidad a fin de evitar represalias por parte del empleador, lo que dificulta poder acceder a esa información por acceso a la información pública. Asimismo, debemos señalar que la emisión de órdenes de inspección puede ser de oficio, por denuncia o por comunicación de autoridad.

## Referencias bibliográficas

- Aguayo Ceroni, M., & Neculhueque Arriaza, C. (2006). *La Tutela de los Derechos Laborales. Santiago de Chile* [Tesis pregrado, Universidad de Chile]. Disponible en: <http://www.repositorio.uchile.cl/handle/2250/107728>
- Arbulú Alva, L. (2005). La Consideración y Aplicación del principio de primacía de la realidad en el procedimiento de inspección del trabajo. *Derecho & Sociedad*. (24): 230-239. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechosociedad/article/view/16972>
- Arce Ortiz, E. (2012). La tutela laboral de los derechos fundamentales del trabajador. Una asignatura pendiente en tiempos de reforma. *Derecho PUCP*. (68): 435-448.
- Chino, M. y Elaéz, R. (2018). *Derechos y Beneficios Laborales de los Trabajadores de las Mypez en el distrito del Cusco y el empleo digno*. [Tesis pregrado, Universidad Nacional de San Anto-

- nio Abad del Cusco]. Disponible en: [http://repositorio.unsaac.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12918/3906/253T20180344\\_TC.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://repositorio.unsaac.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12918/3906/253T20180344_TC.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Constitución Política del Perú (30 de diciembre de 1993). Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informaciones-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>
- Costa, A. (2016). *La protección del derecho al trabajo (digno): entre el garantismo y la flexibilidad*. [Tesis doctorado, Universitat de Barcelona]. Disponible en: [http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/106733/1/CCAL\\_TESIS.pdf](http://diposit.ub.edu/dspace/bitstream/2445/106733/1/CCAL_TESIS.pdf)
- Cueto Piazza, A. (2015). *La construcción endógena del Estado: El caso de los inspectores laborales en el Perú. Lima, Perú* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6820>
- Decreto Legislativo N° 892. Regulan el derecho de los trabajadores a participar en las utilidades de las empresas que desarrollan actividades generadoras de rentas de tercera categoría (11 de noviembre de 1996). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/D43D34D2C26D205005257E26006E49F8/\\$FILE/2\\_DECRETO\\_LEGISLATIVO\\_892\\_11\\_11\\_1996.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/D43D34D2C26D205005257E26006E49F8/$FILE/2_DECRETO_LEGISLATIVO_892_11_11_1996.pdf)
- Decreto Legislativo N°1499. Decreto Legislativo que establece diversas medidas para garantizar y fiscalizar la protección de los derechos socio laborales de los/as trabajadores/as en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 (10 de mayo de 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/decreto-legislativo-que-establece-diversas-medidas-para-gara-decreto-legislativo-n-1499-1866211-6/>
- Decreto Supremo N.º 019-2006-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección de Trabajo (29 de octubre del 2006). Disponible en: <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0072/ley-general-inspeccion-trabajo-2021.pdf>
- Decreto Supremo N° 001-97-TR. Texto Unico Ordenado de la Ley de Compensación por Tiempo de Servicios (11 de abril de 1997). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/9FA02BD0B2DE872705257E2200539E31/\\$FILE/3\\_DECRETO\\_SUPREMO\\_001\\_26\\_1\\_1996.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9FA02BD0B2DE872705257E2200539E31/$FILE/3_DECRETO_SUPREMO_001_26_1_1996.pdf)
- Decreto Supremo N° 003-97-TR. Texto Unico Ordenado del D. Leg. N° 728, Ley de Productividad y Competitividad Laboral (21 de marzo de 1997). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/BE35EA4B0DF56C0A05257E2200538D4C/\\$FILE/1\\_DECRETO\\_SUPREMO\\_003\\_27\\_03\\_1997.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/BE35EA4B0DF56C0A05257E2200538D4C/$FILE/1_DECRETO_SUPREMO_003_27_03_1997.pdf)
- Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado (25 de enero del 2019). Disponible en: <https://elperuano.pe/NormasElperuano/2019/01/25/1734669-1/1734669-1.htm>
- Decreto Supremo N° 004-97-TR. Reglamento de la Ley de Compensación por tiempo de servicios (15 de abril de 1997). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/9C9E25EF28094B5105257E2600720C82/\\$FILE/2\\_DECRETO\\_SUPREMO\\_15\\_04\\_1997.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/9C9E25EF28094B5105257E2600720C82/$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_15_04_1997.pdf)
- Decreto Supremo N° 007-2013-TR. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral-SUNAFIL (07 de agosto de 2013). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/8DFF2FE9BB61B93205257E2A005718F7/\\$FILE/13\\_DECRETO\\_SUPREMO\\_007\\_07\\_08\\_2013.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/8DFF2FE9BB61B93205257E2A005718F7/$FILE/13_DECRETO_SUPREMO_007_07_08_2013.pdf)
- Decreto Supremo N° 012-92-TR. Aprueban el Reglamento del Decreto Legislativo N° 713 sobre los descansos remunerados de los trabajadores sujetos al régimen laboral de la actividad privada (07 de noviembre de 1991). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/0D48067F03](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D48067F03)

- F11D1405257E23005CE18D/\$FILE/2\_DECRETO\_SUPREMO\_012\_03\_12\_92.pdf
- Decreto Supremo N° 019-2006-TR. Reglamento de la Ley General de Inspección del Trabajo (29 de octubre de 2006). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/A2ED525955EF614B05257E2A0056AB56/\\$FILE/2\\_DECRETO\\_SUPREMO\\_019\\_29\\_10\\_2006.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/A2ED525955EF614B05257E2A0056AB56/$FILE/2_DECRETO_SUPREMO_019_29_10_2006.pdf)
- Decreto Supremo N° 035-90-TR. Fijan la Asignación Familiar para los trabajadores de la actividad privado, cuyas remuneraciones no se regulan por negociación colectiva (06 de junio de 1990). Disponible en: [http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS\\_035\\_1990\\_TR.pdf](http://www.mintra.gob.pe/archivos/file/normasLegales/DS_035_1990_TR.pdf)
- Decreto Supremo N°003-2020-TR. Aprueban el uso obligatorio de la casilla electrónica para efectos de notificación de los procedimientos administrativos y actuaciones de la SUNAFIL (13 de enero del 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/aprueban-el-uso-obligatorio-de-la-casilla-electronica-para-e-decreto-supremo-n-003-2020-tr-1845393-2/>
- Espinoza Laureano, F. (2013). *La infracción administrativa laboral*. Lima, Perú: [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5245>
- Ferrer, L. (2019). *La gestión por resultados en la fiscalización laboral de la Intendencia Regional La Libertad – Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral, 2017*. [Tesis doctoral, Universidad César Vallejo]. Disponible en: [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/30954/ferrer\\_sl.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/30954/ferrer_sl.pdf?sequence=1&isAllowed=y) <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechopucp/article/view/2841>
- [https://www.researchgate.net/publication/227720831\\_Un\\_planteamiento\\_estrategico\\_de\\_la\\_inspeccion\\_del\\_trabajo](https://www.researchgate.net/publication/227720831_Un_planteamiento_estrategico_de_la_inspeccion_del_trabajo)
- Huaman, G y Giraldez, S. (2016). *La Inspección del Trabajo y el Cumplimiento de Pago de Beneficios Sociales a trabajadores de construcción civil en el distrito de Huancavelica, periodo 2014*. [Tesis pregrado, Universidad Nacional de Huancavelica]. Disponible en: <http://repositorio.unh.edu.pe/bitstream/handle/UNH/1610/TESIS%20HUAMAN%20MANCILLA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hurtado, J. y Dávila, C. (2018). *Guías sobre los principales beneficios sociales*. Disponible en: <https://www.bdo.com.pe/getattachment/0235f26e-4de2-41c9-aa85-6bc39a91e244/attachment.aspx?disposition=attachment>
- Inostroza, O. (2019). *Normas socio laborales y su influencia en el empleo formal en el ámbito de la Intendencia Regional SUNAFIL La Libertad, 2017*. [Tesis doctoral, Universidad César Vallejo]. Disponible en: [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/31474/inostroza\\_ao.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/31474/inostroza_ao.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Jabo, M y Pinedo, S. (2020). *Sistema inspectivo de trabajo en el cumplimiento de la normativa sociolaboral en las denuncias presentadas ante SUNAFIL San Martín, 2019*. Tarapoto, Perú [Tesis de pregrado, Universidad César Vallejo]. Disponible en: <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/58534>
- Julca Babarzy, M. (2013). *Situación de la inspección del trabajo en el Perú y la percepción que tienen de ella las personas que laboran para el sistema y sus usuarios*. Lima, Perú [Tesis de Maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos]. Disponible en: [http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/cybertesis/3473/1/Julca\\_bm.pdf](http://cybertesis.unmsm.edu.pe/bitstream/cybertesis/3473/1/Julca_bm.pdf)
- La Cruz Dávila, C. (2014). *Protección al régimen especial de trabajo del hogar, en la modalidad cama adentro*. Lima, Perú [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/5821>
- León Monge, M. (2015). *La indebida interpretación del principio de confidencialidad por los inspectores de trabajo en los procedimientos inspectivos y la afectación al derecho de defensa del*



- empleador*. Lima, Perú [Tesis de doctorado, Universidad San Martín de Porres]. Disponible en: [https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion\\_14/doctorado.html](https://derecho.usmp.edu.pe/sapere/ediciones/edicion_14/doctorado.html)
- Ley Nº 27.735. Ley que Regula el Otorgamiento de las Gratificaciones para los Trabajadores del Régimen de la Actividad Privada por Fiestas Patrias y Navidad (27 de mayo de 2002). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/94A2515BEBFE3D7905257DFE00575204/\\$FILE/ley\\_27735\\_de\\_gratificaciones.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/94A2515BEBFE3D7905257DFE00575204/$FILE/ley_27735_de_gratificaciones.pdf)
- Ley Nº 29.981. Creación, la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral - SUNAFIL (15 de enero de 2013). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/7912BA62252D6E7105257E2A0056FE13/\\$FILE/10\\_LEY\\_29981\\_15\\_01\\_2013.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/7912BA62252D6E7105257E2A0056FE13/$FILE/10_LEY_29981_15_01_2013.pdf)
- Ley Nº 28.806. Ley General de Inspección de Trabajo (22 de julio de 2006). Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/B1C5960958A2208B05257E2A0056A38C/\\$FILE/1\\_LEY\\_28806\\_22\\_07\\_2006.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B1C5960958A2208B05257E2A0056A38C/$FILE/1_LEY_28806_22_07_2006.pdf)
- López, P. (2018). La aplicación del Sistema de Inspección del Trabajo y su relación con la satisfacción de los trabajadores que realizan tramites en la SUNAFIL - Lima Metropolitana [Tesis de Maestría, Universidad César Vallejo]. Disponible en: [https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/17957/L%20C3%B3pez\\_CPS.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/17957/L%20C3%B3pez_CPS.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Martín Barreiro, M. (2015). *La Contratación Laboral Temporal Causal: análisis y perspectivas*. Valencia, España [Tesis Doctoral, Universidad de Valencia]. Disponible en: <http://roderic.uv.es/bitstream/handle/10550/41799/TESIS%20COMPLETA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martínez, B., Martínez, M. y Rocha, J. (2011). *La eficacia de la Inspección del Trabajo en el departamento de León*. [Tesis Lic. en Derecho, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua]. Disponible en: <http://riul.unanleon.edu.ni:8080/jspui/handle/123456789/226>
- Meza Ostos, P. (2017). *El Derecho a la Defensa como garantía en las actuaciones de la inspección del trabajo en el Perú* [Tesis de maestría, Universidad San Martín de Porres]. Disponible en: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6820>
- Pernia Hoyo, N. (2014). La Inspección del Trabajo y los entes administrativos del Estado venezolano. *Gaceta Laboral*. 19 (3). Disponible en: <https://produccioncientificaluz.org/index.php/gaceta/article/view/3852>
- Piore, M. & Schrank, A. (2008). Gestión de la flexibilidad e inspección del trabajo en el mundo latino. *Revista Internacional del Trabajo*. 127: 1-26. Disponible en: [https://www.researchgate.net/publication/229501828\\_Gestion\\_de\\_la\\_flexibilidad\\_e\\_inspeccion\\_del\\_trabajo\\_en\\_el\\_mundo\\_latino](https://www.researchgate.net/publication/229501828_Gestion_de_la_flexibilidad_e_inspeccion_del_trabajo_en_el_mundo_latino)
- Requejo Alemán, J. (2013). *Fortalecimiento del sistema de inspección del trabajo en el Perú*. Lima, Perú [Tesis de maestría, Pontificia Universidad Católica del Perú]. Disponible en: <http://hdl.handle.net/20.500.12404/5239>
- Resolución de Superintendencia Nº 031-2020-SUNAFIL. Aprueban la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva” (3 de febrero de 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-denominada-resolucion-n-031-2020-sunafil-1851859-1/>
- Resolución de Superintendencia Nº 216-2020-SUNAFIL. Aprueban versión 2 de la Directiva Nº 001-2020-SUNAFIL/INII, denominada “Directiva sobre el Ejercicio de la Función Inspectiva” (10 de agosto de 2021). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-n-001-2020-sunafilinii-resolucion-n-216-2021-sunafil-1980760-1/>
- Resolución de Superintendencia Nº 140-2021-SUNAFIL. Aprueban la Directiva

- N° 001-2021-SUNAFIL/INII, denominada “Disposiciones sobre las acciones de asistencia técnica en el sistema de inspección del trabajo” (05 de mayo de 2021). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1ULSCfmu3MHwo1gJiU7fbag2KGD1osjQc/view>
- Resolución de Superintendencia N° 158-2021-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 001-2021-SUNAFIL/INPA, denominada “Reglas para el desarrollo de las acciones de orientación en el marco de la prevención del sistema de inspección del trabajo” (19 de mayo de 2021). Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1HNvTh8\\_nnYBPRW9Vj9ki\\_JhUatFVqi1Q/view](https://drive.google.com/file/d/1HNvTh8_nnYBPRW9Vj9ki_JhUatFVqi1Q/view)
- Resolución de Superintendencia N° 190-2021-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva N° 001-20217-SUNAFIL/INII, denominada “DIRECTIVA QUE REGULA EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR DEL SISTEMA DE INSPECCIÓN DEL TRABAJO” (28 de junio de 2021). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1PmJ0kw3kbovfVdH4NzQmUJ7rn49tMSNb/view>
- Resolución de Superintendencia N° 204-2020-SUNAFIL. Aprueban la Versión 4 de la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII, denominada “SERVICIO DE ATENCIÓN DE DENUNCIAS LABORALES” (20 de noviembre de 2020). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normas-legales/aprueban-la-version-4-de-la-directiva-n-002-2017-sunafilin-resolucion-no-204-2020-sunafil-1905250-1/>
- Resolución de Superintendencia N° 304-2019-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva “Disposiciones para la presentación de denuncias laborales virtuales” (9 de octubre de 2019). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-version-2-de-la-directiva-disposiciones-para-la-resolucion-no-304-2019-sunafil-1815205-1/>
- Resolución de Superintendencia N° 343-2019-SUNAFIL. Aprueban versión 2 de la Directiva “Derechos de los Ciudadanos en el Sistema de Inspección del Trabajo” (3 de diciembre de 2019). Disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-version-2-de-la-directiva-derechos-de-los-ciudadan-resolucion-no-343-2019-sunafil-1833340-1/>
- Resolución de Superintendencia N° 171-2017-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 001-2017-SUNAFIL/INII - Directiva que regula el procedimiento sancionador del sistema de inspección del trabajo (29 de agosto de 2017). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B0Sq5H7U7kO2cjNkeGJqUFVvYOTA/view?resourcekey=0-6qwA18n0mUrkf7fCnaop4A>
- Resolución de Superintendencia N° 017-2016-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INSSI denominada “Disposiciones para la Supervisión del Sistema Inspectivo” (17 de febrero de 2016). Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1uVACShRd\\_6bzQZ-BPCpMtVjSlNjR6V7x/view](https://drive.google.com/file/d/1uVACShRd_6bzQZ-BPCpMtVjSlNjR6V7x/view)
- Resolución de Superintendencia N° 045-2019-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva N° 002-2017-SUNAFIL/INII, denominada “Servicio de Atención de Denuncias Laborales” (24 de enero de 2019). Disponible en: [https://drive.google.com/file/d/1SBKajabKK07FUL6opKrIcWVOB4\\_h4cAu/view](https://drive.google.com/file/d/1SBKajabKK07FUL6opKrIcWVOB4_h4cAu/view)
- Resolución de Superintendencia N° 238-2019-SUNAFIL. Aprueban la Versión 2 de la Directiva N° 001-2016-SUNAFIL/INPA, denominada “Directiva para la Atención al Usuario de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL” (25 de julio de 2019). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1kW1uej8Ylw06056RGQweVhe49UuSn1O0/view>



- Resolución de Superintendencia N° 017-2020-SUNAFIL. Aprobar la Directiva N° 002-2020-SUNAFIL/GG, denominada “Normas para el Funcionamiento del Sistema Informático de Notificación Electrónica de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral – SUNAFIL” (06 de marzo de 2020). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/14NV1mRmlJnJBr4G45VIUJB yU-W47Yu99/view>
- Resolución de Superintendencia N° 016-2016-SUNAFIL. Aprueban la Directiva N° 003-2016-SUNAFIL/INPA denominada “Lineamientos para la Organización de Eventos de Capacitación de Prevención y Asesoría Laboral” (08 de abril de 2016). Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1Iyt3Ui-yoiWz8JEsHrth2OiUzCp3FIGa/view>
- Rymanov, A. y Bocharova, I. (2019). Cuantificación de la resolución de conflictos laborales. *Revista Dilemas Contemporáneos: Educación, Política y Valores*. Año VI.
- Saco Alva, M. & Campos Skamperle, D. (2013). En búsqueda de un sistema de fiscalización y supervisión laboral adecuado: a propósito de la creación de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. *IUS ET VERITAS*. 23 (46): 450-465. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/11983>
- Soria, J. (2017). *Vulneración de los derechos laborales y la fiscalización de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral en la Municipalidad Provincial de Huarmey -2016*. [Tesis pregrado, Universidad César Vallejo]. Disponible en: <https://repositorio.ucv.edu.pe/handle/20.500.12692/12624>
- Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral. (2021). Disponible en: <https://www.gob.pe/sunafil>
- Toyama Miyagusuku, J & Neyra Salazar, C. (2011). Debido proceso, nulidad e inspecciones laborales: ¿Qué criterios están aplicando el Ministerio de Trabajo y el Poder Judicial? *IUS ET VERITAS*. Núm. 42: 190-216. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12088/12655>
- Ugaz Olivares, M. (2012). Literatura y Derecho laboral. *IUS ET VERITAS*. 22 (44): 408-415. Disponible en: <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/12044>
- Vial, I. (2015). *Dirección del Trabajo: constitucionalidad y límites de la fiscalización laboral*. [Tesis pregrado, Universidad de Chile]. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/132584>
- Weil, D. (2008). Un planteamiento estratégico de la inspección del trabajo. *Revista Internacional del Trabajo*. 127: 389-419. Disponible en: [https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s3\\_weil.pdf](https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/s3_weil.pdf)



# Meta-análise de Conteúdos Direcionados às Políticas de Acessibilidade no Brasil (2002-2019)

*Meta-analysis of Content Directed to Accessibility Policies in Brazil (2002-2019)*

Por Marcelo de Santana Porte\* y José Damião Trindade Rocha\*\*

**Fecha de Recepción:** 16 de octubre de 2022.

**Fecha de Aceptación:** 09 de marzo de 2023.

## RESUMO

O estudo tem o objetivo de confrontar as diferentes ações de acessibilidade no país com os relatos identificados na literatura. A análise foi realizada sob a lente das práticas impostas pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência. Realizou-se uma meta-análise apoiada na combinação de técnicas de análise de conteúdo, análise léxica e de palavras-chave. As técnicas foram aplicadas aos objetivos de 154 publicações indexadas na base de dados da *Web of Science* desde 2002. A metodologia utilizou medidas de frequências estatísticas apli-

cadas a *corpus* textuais; Análises de Similitude com Nuvem de Palavras e Análise Fatorial de Correspondência. Como resultados foram descobertas cinco categorias temáticas emergidas da literatura avaliada. Três categorias foram relacionadas à acessibilidade na educação: duas associadas às barreiras arquitetônicas, de comunicações, atitudinais e tecnológicas existentes no ensino superior e uma categoria direcionada às barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual na educação básica. As outras duas categorias foram: relacionadas à acessibilidade aos idosos e pessoas com defi-

---

\* Postdoctorado en Educación por la Universidad Federal de Tocantins. Doctorado en Contabilidad por las Universidades de Aveiro, Portugal, y Universidad de Minho, Portugal, obteniendo una Beca CAPES para el Programa de Doctorado Completo en el Extranjero (Reconocimiento del diploma en poder de Universidad de Brasília). Maestría en Administración; MBA en Contraloría y Finanzas. Licenciado en Administración de Empresas y en Ciencias Contables. Correo electrónico: marcelo\_porte@hotmail.com

\*\* Posdoctorado por la Universidades do Estado Pará. Doctorado en Educación por la Universidade Federal de Bahía. Maestría en Educación Brasileña por la Universidade Federal de Goiás. Correo electrónico: damiao@uft.edu.br

ciência física no atendimento aos serviços na área da saúde; e aos problemas de mobilidade urbana existentes nas cidades.

**Palavras-chave:** *Acessibilidade, Pessoas com Deficiência, Idosos, Educação, Saúde.*

## ABSTRACT

The study aims to compare the different accessibility actions in the country with the reports identified in the literature. The analysis was carried out under the lens of the practices imposed by the Brazilian Law for the Inclusion of Persons with Disabilities. A meta-analysis was carried out based on the combination of content analysis techniques, lexical analysis and keywords. The techniques have been applied to the objectives of 154 publications indexed in the Web of Science database since 2002. The methodology used measures of statistical frequencies applied to textual corpus; Similarity Analysis with Word Cloud; and Factorial Correspondence Analysis. As a result, five thematic categories emerged from the evaluated literature were discovered. Three categories were related to accessibility in education: two associated with architectural, communications, attitudinal and technological barriers in higher education; and a category aimed at the barriers suffered by people with visual impairments in basic education. The other two categories were: related to accessibility to the elderly and people with physical disabilities in providing health services; and urban mobility problems in cities.

**Keywords:** *Accessibility, Disabled Persons, Elderly People, Education, Health.*

## Introdução

Na atualizada, a atenção dada às pessoas com deficiência tem se tornado um fator de desenvolvimento de inclusão social, e acima de tudo de acessibilidade. Desde mudanças feitas em edificações públicas e privada, ao acesso à informação e à comunicação, permitindo assim que qualquer pessoa, independentemente de suas limitações, possa ter uma vida digna mesmo

possuindo barreiras. No cerne desta questão, pesquisadores têm realizado estudos diversos para avaliar as políticas voltadas para a inclusão de pessoas com deficiência e fatores associados às barreiras de acessibilidade. No âmbito internacional, podemos encontrar estudos direcionados a participação de pessoas com deficiência no cenário eleitoral e político na Europa (Priestley *et al.*, 2016), políticas de acessibilidade para inclusão digital na Austrália (Goggin, Hollier e Hawkins, 2017), uso de sistemas automatizados nos aeroportos no controle de fronteiras para pessoas com deficiência na Europa (Oostveen e Lehtonen, 2018) e análise das leis digitais que afetam as pessoas com deficiência que vivem no Reino Unido (Lewthwaite e James, 2020).

No Brasil pode-se enfatizar os estudos relacionados com as barreiras urbanísticas e arquitetônicas na área da saúde sofridas por pessoas com deficiência física (Alpino *et al.*, 2013), as barreiras de comunicação e tecnológicas no âmbito da educação em relação as pessoas com deficiência visual (Leria *et al.*, 2018), barreiras de comunicação (Cabral e Melo, 2017) e atitudinais (Ciantelli, Leite e Nuernberg, 2017) sofridas por pessoas com deficiência no ensino superior.

O presente estudo está focado em mapear e categorizar os tipos de barreiras de acessibilidade que vêm sendo publicados na produção científica. Utilizou-se a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência, Lei nº. 13.146/2015, como norteadora da caracterização das barreiras de acessibilidade aqui analisadas.

Ressalta-se que esta pesquisa faz parte de um pós-doutorado em andamento em Educação da Universidade Federal do Tocantins (UFT), e resultado do Grupo de Estudos e Pesquisas de Currículos Educacionais das/para/com Minorias Sociais Nortistas Amazonizadas (Gepce/Minorias) do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Com um maior conhecimento sobre o que vem sendo realizado no âmbito nacional sobre acessibilidade, pretende-se subsidiar de informações o Núcleo de Inclusão

e Acessibilidade do Deficiente (NIADI) da UFT, com dados para que haja uma expansão nas suas ações de melhoria.

Além desta seção de Introdução, o estudo apresenta uma revisão de literatura sobre os antecedentes históricos das políticas para acessibilidade de forma genérica no mundo, e mais específica no Brasil. Além disso, são apresentados alguns estudos existentes na literatura sobre acessibilidade. Posteriormente, a Metodologia destaca a informação de que foi realizado um estudo qualitativo, alicerçado em uma análise estatística aplicada a um *corpus* de 154 artigos científicos sobre acessibilidade, todos indexados na base de dados *Web of Science*. Como parâmetro metodológico, utilizou-se o estudo de temáticas realizado por Porte, Saur-Amaral e Pinho (2018). Para auxiliar a metodologia, ainda foi aplicada uma análise de conteúdo paralela à análise léxica e de *keywords*, de acordo com os estudos de Marchand e Ratinaud (2012). Composto os resultados desta pesquisa, apresenta-se os achados das Estatísticas Textuais e da Classificação Hierárquica Descendente, realizado pelo método de Reinert. Depois são apresentadas as Análises de Similitude associada com a Nuvem de Palavras e Análise Fatorial de Correspondência (AFC) de cada uma das cinco classes temáticas encontradas no estudo, seguindo uma abordagem similar aos estudos de Machado, Chaise e Elliot (2016) e Pereira, Oliveira e Reis (2020). Após a seção de resultados e discussões, poderão ser vistas as considerações finais pertinentes ao estudo em foco.

### **Antecedentes históricos das políticas de acessibilidade**

De acordo com Guerreiro (2012), apenas há pouco tempo, o debate sobre acessibilidade, em especial acerca das pessoas com deficiência, veio entrar na agenda pública, em particular com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que em seu documento declara que todos os seres humanos nascem livres

e iguais em dignidade e direito (Organização das Nações Unidas, 1948), constituindo um marco para dignidade do ser humano e internacionalizando os direitos humanos.

Gradativamente a dignidade humana foi fazendo parte das Constituições dos países após a DUDH, o que permitiu o reconhecimento de pessoas com deficiência no tocante as suas condições (Pereira, Bizelli e Leite, 2015). Ainda em meados de 1975, a ONU aprovou a Declaração dos Direitos das Pessoas Deficientes (Organização das Nações Unidas, 1975), e em 2006, adotou a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (Organização das Nações Unidas, 2006).

Ainda em relação às normativas internacionais que abordam a temática dos direitos das pessoas com deficiência, pode-se encontrar no artigo 23 da Convenção sobre os Direitos da Criança da ONU, de 1989, que os Estados devem reconhecer que a criança com deficiência física ou intelectual deve ter uma vida global de forma descente, de uma forma tal, que a sua dignidade seja garantida, sendo receptora de cuidados especiais de forma gratuita sempre que for possível (Organização das Nações Unidas, 1989). Cerca de cinco anos depois, a ONU elabora a Declaração de Salamanca na Conferência Mundial sobre Necessidades Educativas Especiais, ao qual consta que as pessoas que possuem necessidade em educação especial precisam ter acesso à escola regular, com uma implementação de pedagogia integradora direcionada na pessoa, sendo capaz de acolher as suas necessidades (Organização das Nações Unidas, 1994).

Pouco mais tarde, em 1999, a Organização dos Estados Americanos (OEA) adotou a Convenção Interamericana para fosse realizada a eliminação de todas as formas de discriminação direcionadas as pessoas com deficiência, na qual declara que “os Estados Partes comprometem-se a: tomar as medidas de caráter legislativo, social, educacional, trabalhista, ou de qualquer outra natureza, que sejam necessárias para eliminar a discriminação” no tocante

as pessoas com deficiência para que haja a sua plena integração junto a sociedade (Organização das Nações Unidas, 1999).

Referente aos fatos históricos ocorridos no Brasil, temos a Constituição Federal (CF) de 1988, entusiasmada pelas mudanças legais e sociais que emergiam em vários países e em território nacional, objetivou garantir os direitos fundamentais ao povo brasileiro, trazendo dispositivos específicos de proteção às pessoas com deficiência (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

A CF do Brasil, apresenta no art. 7º, inciso XXXI, proíbe distinções salariais e qualquer critério para a admissão do trabalhador com deficiência. Seu art. 23, inciso II, completa estabelecendo que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios cuidarem da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas com deficiência. Conforme art. 37, VIII, da mesma Constituição, existe a previsão de percentual de reserva para pessoas com deficiência que forem trabalhar na área pública (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988). Além disso, consta ainda na CF brasileira, conforme art. 203, a Assistência Social, art. 208, o atendimento educacional especializado, art. 227, a integração social do adolescente e do jovem com deficiência e “adaptação dos logradouros, dos edifícios de uso público e dos veículos de transporte coletivo atualmente existentes a fim de garantir acesso adequado” as pessoas com deficiência (Constituição da República Federativa do Brasil, 1988).

No que tange a esfera trabalhista brasileira, está previsto no art. 93, da Lei Federal n.º 8.213/1991, que as empresas que possuem 100 ou mais funcionários devem reservar cerca de 2% a 5% do seu quadro para vagas destinadas às pessoas com deficiência (Lei n. 8.213, 1991). De acordo com Brito Filho (2016), essa é uma forma de materializar a igualdade no mercado de trabalho, para as pessoas com deficiência, por meio de um sistema de cotas em função de uma discriminação positiva.

Em 2015, o Brasil instituiu o Estatuto da Pessoa com Deficiência, por meio da Lei n.º 13.146. Nessa lei são apresentadas as barreiras que possam prejudicar a acessibilidade das pessoas com deficiência, que são classificadas em (Lei n. 13.146/2015):

- a. barreiras urbanísticas: as existentes nas vias e nos espaços públicos e privados abertos ao público ou de uso coletivo;
- b. barreiras arquitetônicas: as existentes nos edifícios públicos e privados;
- c. barreiras nos transportes: as existentes nos sistemas e meios de transportes;
- d. barreiras nas comunicações e na informação: qualquer entrave, obstáculo, atitude ou comportamento que dificulte ou impossibilite a expressão ou o recebimento de mensagens e de informações por intermédio de sistemas de comunicação e de tecnologia da informação;
- e. barreiras atitudinais: atitudes ou comportamentos que impeçam ou prejudiquem a participação social da pessoa com deficiência em igualdade de condições e oportunidades com as demais pessoas;
- f. barreiras tecnológicas: as que dificultam ou impedem o acesso da pessoa com deficiência às tecnologias;

Conforme Pereira, Bizelli e Leite (2015), o Brasil dá atenção às pessoas com deficiência no âmbito da educação, em função da previsão de matrícula para as mesmas no nível da escola regular, conforme consta na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei Federal nº 9.394/1996. Na presente Lei consta que os estudantes que se enquadram na situação supracitada são assegurados o direito a instituição de currículos, métodos, recursos educativos e professores com especialização para atendimento especializado (Lei n. 9.394, 1996).

Ao vislumbrar o ensino superior brasileiro, o Ministério da Educação, por meio da Portaria Normativa nº 13/2016, determina que Instituições Federais de Ensino Superior apresentem Políticas de Ações Afirmativas de inclusão de

pessoas com deficiência em seus programas de pós-graduação (Ministério da Educação, 2016). Ainda no mesmo ano, é promulgada a Lei nº 13.409/2016 que dispõe “sobre a reserva de vagas para pessoas com deficiência nos cursos técnico de nível médio e superior das instituições federais de ensino” (Lei n. 13.409, 2016).

Em 2000 o Brasil cria a lei para a direcionada a acessibilidade de pessoas com deficiência ou possuidoras de mobilidade reduzida, “mediante a supressão de barreiras e de obstáculos nas vias e espaços públicos, no mobiliário urbano, na construção e reforma de edifícios e nos meios de transporte e de comunicação” (Lei n. 10.098, 2000).

### Estudos sobre acessibilidade

A literatura sobre acessibilidade possui um direcionamento para abordagem de pessoas com deficiências e de idosos. Além disso, é dado foco em seus instrumentos metodológicos a fatores direcionados às barreiras existentes de acessibilidade. No âmbito de estudos que não especificam o tipo de deficiência, ou que possuem mais de uma deficiência analisada em sua pesquisa, pode ser citado o estudo de Siqueira e Santana (2010) que dá foco ao Projeto Incluir, do Ministério da Educação. Na literatura podemos encontrar estudos voltados para a educação básica com direcionamento para a avaliação assistiva (Paula e Enumo, 2007), como também a implementação de políticas públicas para uma educação inclusiva (Marins e Matsukura, 2009), e a trajetória escolar dos alunos matriculados no Educação de Jovens e Adultos (EJA) (Leite e Campos, 2018). Além disso, estudos específicos voltados ao Ensino Superior podem ser encontrados com abordagem para as políticas de ações afirmativas (Oliveira, 2013), as temáticas de inclusão nos projetos pedagógicos dos cursos (Medrado, Mello e Tonelli, 2019), o papel das ações dos Núcleos de Acessibilidade em prol das pessoas com deficiência.

São encontrados na literatura estudos específicos voltados para a acessibilidade com foco

para um único tipo de deficiência. Pode ser citado o estudo de Melo e Martins (2007), que estudaram as mudanças ambientais e pedagógicas realizadas por uma escola, situada na capital do Rio Grande do Norte, para promover a inclusão de pessoas com deficiência física, em específico a paralisia cerebral. O transtorno do espectro autista é estudado por Santarosa e Conforto (2015), em seus estudos são evidenciadas influências das ações de políticas de inclusão.

Vale ressaltar que há maior destaque na literatura para as pesquisas relativas às pessoas com deficiência auditiva, física e visual, não necessariamente nesta ordem, quando se pensa em uma investigação científica para um único tipo de deficiência. Em relação a deficiência auditiva, há estudos direcionados a aspectos comunicacionais de surdos no processo de atendimento a atenção básica de saúde (Santos e Portes, 2019), ao processo de ensino e aprendizagem em ambientes virtuais (Flor, Vanzin e Ulbricht, 2013; Pivetta, Saito e Ulbricht, 2014) e tecnologia assistiva afim de gerar acessibilidade para surdos (Áfio *et al.*, 2016).

Em relação aos estudos focados em acessibilidade para pessoas com deficiência física podem ser encontradas pesquisas relacionadas a acessibilidade domiciliar (Gasparoto e Alpino, 2012), acessibilidade interna de ambientes públicos, como a recepção de unidades de atendimento primário a saúde (Marques *et al.*, 2018), e no ambiente de trabalho (Leal, Mattos e Fontana, 2013), e acessibilidade externa, como a acessibilidade de um parque infantil (Rocha, Desidério e Massaro, 2018).

Para as pessoas com deficiência visual, podemos encontrar estudos direcionados a aplicação da técnica de sombreamento afim de se analisar a acessibilidade dos mesmos (Silva e Ferreira, 2017), a acessibilidade digital no tocante no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) (Leria *et al.*, 2018), a análise da comunicação como uma barreira de acessibilidade (Camarago, Nardi e Veraszto, 2008), do impacto da tecnologia assistiva para o desenvolvimento



e inclusão das pessoas com deficiência visual (Bruno e Nascimento, 2019) e de audiodescrição como forma de possibilitar a acessibilidade midiáticas (Kersch e Marques, 2016) à livros didáticos (Eich, Schulz e Pinheiro, 2017).

Por fim, também é encontrada na literatura relatos de acessibilidade específica para idosos, independentemente de possuir uma doença congênita, e sim mais direcionadas aos problemas que as pessoas idosas estão sujeitas naturalmente em função da sua idade. A literatura, para esse tipo de temática é muito focada no processo de locomoção dos idosos desde a acessibilidade em vias públicas (Ferreira *et al.*, 2018), passando pelo acesso ao transporte público (Wasfi, Levinson e El-Geneidy, 2012), até a procura de serviços de atenção primária na saúde pública (Martins *et al.*, 2014) e serviços bancários (Mazzoni e Torres, 2008). Não podem ser deixados de lado os estudos relacionados ao uso de tecnologia para os idosos, em especial o uso de celulares no tocante as suas dificuldades enfrentadas para seu uso (Anjos e Gontijo, 2015).

## Metodologia

Trata-se de um estudo com abordagem qualitativa, baseada em análise estatística aplicada ao *corpus* textual composto pelo recorte dos objetivos de 154 publicações, com enfoque na temática de ‘acessibilidade’, com foco para pessoas com deficiência e idosos, indexadas na base de dados *Web of Science*. Tal procedimento usa como base o processo metodológico realizado por Porte, Saur-Amaral e Pinho (2018), que realizaram uma pesquisa para evidenciar as temáticas em auditoria alicerçadas nos objetivos dos estudos.

## A Base de Dados e os Critérios de Inclusão e Exclusão

Com o objetivo de caracterizar as pesquisas sobre acessibilidade no Brasil, foi utilizada a base de dados da *Web of Science*, sendo utilizado o filtro para selecionar apenas as publicações da *SciELO Citation Index*, que possui artigos

indexados na *Web of Science* desde 2002. No tocante às etapas para seleção das publicações, foram selecionados, na primeira fase, os artigos que continham a palavra ‘acessibilidade’ no campo tópico (resumo, título ou palavras-chave). Posteriormente, foi aplicado o filtro para selecionar apenas artigos específicos da coleção *SciELO Brasil*, excluindo o ano de 2020 pelo fato de o mesmo estar em curso, gerando um total de 466 documentos a serem analisados.

Na segunda etapa, todos os estudos foram transferidos para o *software EndNote* para que fossem selecionados apenas os artigos que abordassem a temática sobre ‘acessibilidade’. Foram excluídos 342 documentos, haja vista que 333 não corresponderam ao objetivo do estudo e nove por estarem em duplicidade, apresentando um novo total de 154 artigos sobre acessibilidade a serem utilizados.

Na terceira etapa, foi realizada a leitura da introdução, metodologia e resultados dos 154 estudos, para caracterizá-los com os tipos de barreiras de acessibilidade (urbanísticas, arquitetônicas, nos transportes, nas comunicações, atitudinais e tecnológicas) e deficiências utilizadas como variáveis em suas pesquisas. Apesar da Lei Brasileira de Inclusão n.º 13.146/2015 empregar a nomenclatura ‘barreiras nas comunicações e informações’, o presente estudo utilizará apenas parte do seu nome, sendo o mesmo definido a partir daqui como ‘barreiras nas comunicações’, não havendo perda para a sua categorização mediante a Lei. Dessa forma, foram utilizados 154 artigos científicos sobre acessibilidade relacionados a pessoas com deficiência para realização das demais análises do estudo no *software IRaMuTeQ*.

## Elaboração do *corpus* textual e análises aplicadas

Foram utilizados 154 objetivos de artigos científicos para a formação do *corpus* ‘acessibilidade’, gerando 3.667 ocorrências, palavras dentro do *corpus*, das quais apresentaram 1.132 palavras distintas, sendo 905 formas lematizadas e



537 palavras que ocorreram apenas uma única vez. Após a Classificação Hierárquica Descendente foram aproveitados 116 segmentos de texto, representando uma retenção de 81,82% considerando o total de 154 segmentos de texto no *corpus* textual inicial, o que é adequado para a análise a ser realizada (Reinert, 1990).

Será apresentada nas próximas seções a análise léxica e de *keywords* aplicada aos objetivos dos 154 artigos da amostra. Este método foi alicerçado no estudo de Marchand e Ratinaud (2012), com o auxílio do *software IRaMuTeQ*. Esse sistema serviu como organizador do *corpus* textual e facilitador para o desenvolvimento das Estatísticas Textuais, da Classificação Hierárquica Descendente pelo método de Reinert associada à Análise Fatorial de Correspondência (AFC) e da Análise de Similitude com Nuvem de Palavras. Tudo isso, objetivando confrontar as diferentes ações de acessibilidade no país com a Lei nº 13.146/2015, por meio da geração de classes de conteúdo temático, análogo aos estudos de Machado, Chaise e Elliot (2016) e Pereira, Oliveira e Reis (2020).

### **Categorias temáticas baseadas nos resultados da Classificação Hierárquica Descendente pelo método de Reinert**

Após o processamento da Classificação Hierárquica Descendente pelo método de Reinert, foi elaborado o dendrograma das classes (Figura 1). Obteve-se cinco classes distintas em dois agrupamentos, o primeiro agrupamento formou dois vértices, sendo o primeiro responsável pela criação da Classe 5. O segundo vértice foi dividido gerando o terceiro vértice que culminou na Classe 4, e o quarto vértice foi dividido resultando na composição das Classe 1 e 3. O segundo agrupamento ou deu origem a Classe 2, que ficou independente das demais.

O símbolo ( $f$ ) corresponde a frequência ocorrida por cada termo ao longo de cada classe, e o símbolo ( $N$ ) é a representação da

soma de todas as frequências ( $f$ ) de cada termo existentes em todas as classes.

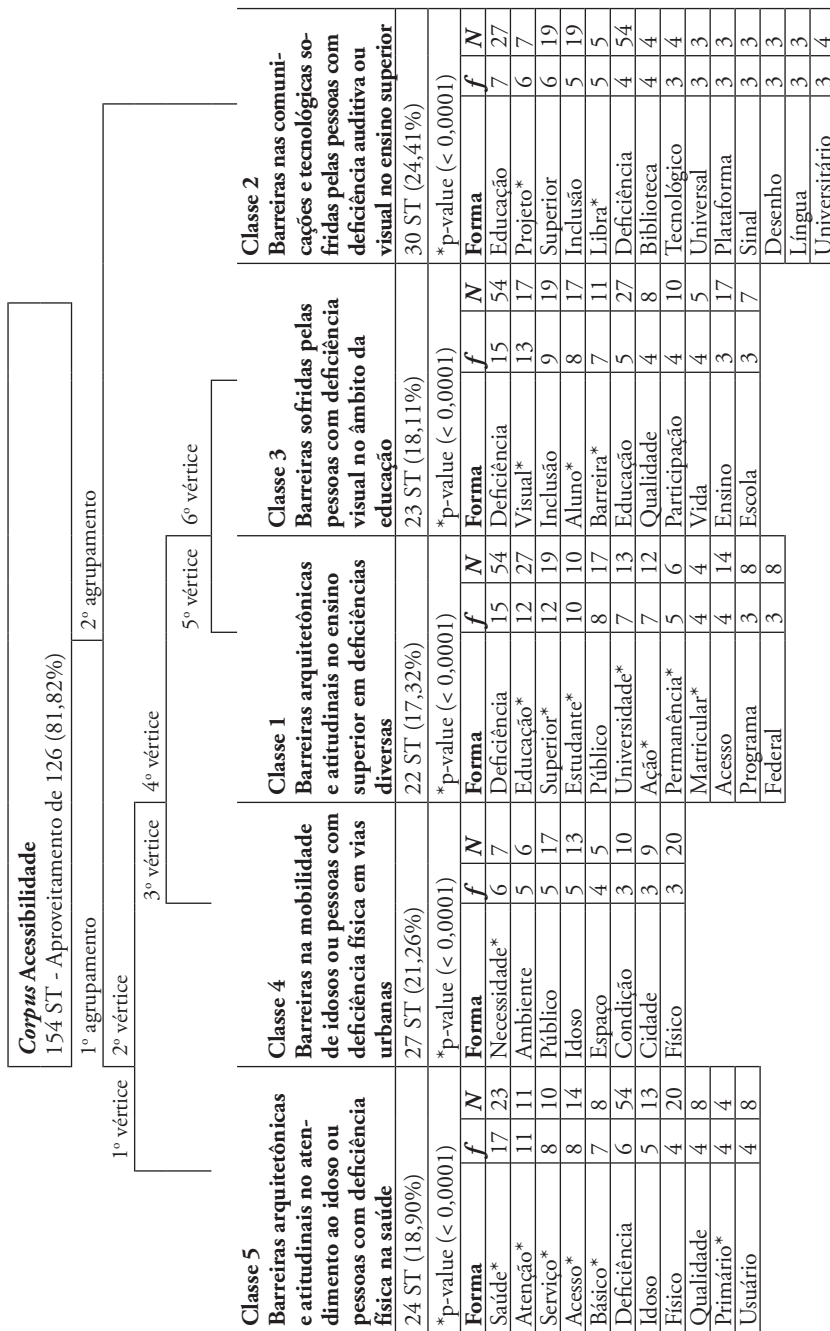
Seus dados estão apresentados por ordem decrescente de frequência das formas ativas das classes utilizadas para a realização de suas Análises de Similitude. Optou-se, para apresentação do dendrograma, evidenciando apenas as formas ativas que foram selecionadas para suas Análises de Similitude, por representarem mais fielmente suas características, eliminando assim as formas não significativas para a construção de suas classes.

Para a construção do dendrograma das classes (Figura 1) foi realizada a Classificação Hierárquica Descendente associada à Análise Fatorial de Correspondência (AFC) aplicada pelo método de Reinert, referente aos objetivos dos estudos de acessibilidade, o que resultou em:

- Classe 1 – Barreiras arquitetônicas e atitudinais no ensino superior em deficiências diversas;
- Classe 2 – Barreiras nas comunicações e tecnológicas sofridas pelas pessoas com deficiência auditiva ou visual no ensino superior;
- Classe 3 – Barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual no âmbito da educação;
- Classe 4 – Barreiras na mobilidade de idosos ou pessoas com deficiência física em vias urbanas;
- Classe 5 – Barreiras arquitetônicas e atitudinais no atendimento ao idoso ou pessoas com deficiência física na saúde.

Nas próximas seções serão apresentadas as análises individuais relacionadas a cada classe, por ordem de significância, de suas AFCs associadas às Análises de Similitude com Nuvem de Palavras compondo todas as classes evidenciadas no estudo.

**Figura 1:**  
**Dendrograma das Classes**



Fonte: Elaborada pelos autores.



tecas e base de dados (Novelli, Hoffmann e Gracioso, 2014), além de analisarem os tipos de *softwares* e equipamentos que podem diminuir as dificuldades das pessoas com deficiência visual (Fialho e Silva, 2012). Não devemos esquecer que além dessas barreiras, outras são comuns aos estudantes universitários, conforme evidenciado na Classe 2.

A presente classe expressa a necessidade de se implementar projetos de acessibilidade (Fialho e Silva, 2012) no ensino superior, tais como: Projeto Incluir do Ministério da Educação (Siqueira e Santana, 2010); e o projeto Vivenciando a Deficiência: (des)educando para incluir (Oliveira e Resende, 2017).

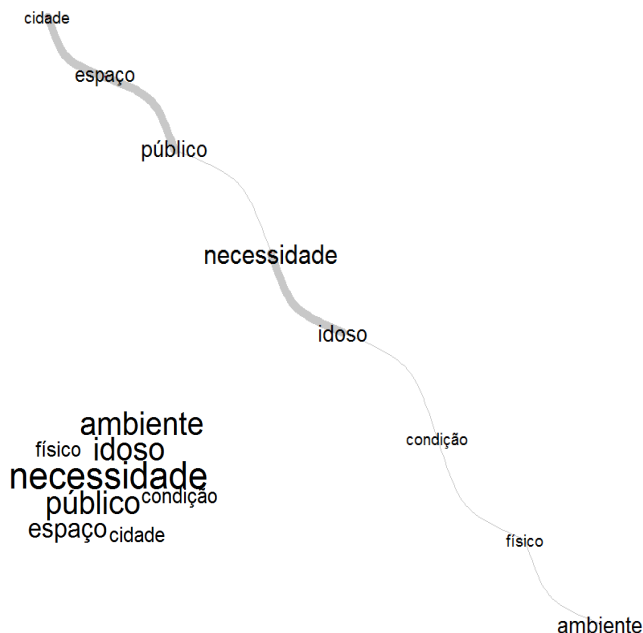
Posteriormente, será apresentada a Classe 4 ‘Barreiras na mobilidade de idosos ou pessoas com deficiência física em vias urbanas’ que obteve o percentual de 21,26%. Excep-

cionalmente, a próxima classe possui foco nas barreiras existentes em ambientes públicos existentes nas cidades, sendo estes de responsabilidade dos prefeitos e governadores.

### Barreiras na mobilidade de idosos ou pessoas com deficiência física em vias urbanas (Classe 4)

A Classe 4 ‘Barreiras na mobilidade de idosos ou pessoas com deficiência física em vias urbanas’ evidenciou na AFC apenas a forma ‘necessidade’ com  $p$  significativo ( $< 0,0001$ ). As principais formas que definem o perfil da classe, conforme apresentado no dendrograma (Figura 1), em função de sua frequência ( $f$ ) são: ‘necessidade’, a maior da classe, ocorreu em 6 ST na classe; ‘ambiente’, ‘público’ e ‘idoso’, todos com 5 ST na classe.

**Figura 3:**  
**Análise de similitude da Classe 4**



Fonte: Elaborada pelos autores.

Conforme Figura 3, consta nesta classe investigações sobre acessibilidade focadas nas ‘condições’ de mobilidade urbana de ‘idosos’ e pessoas com deficiência ‘física’, principalmente as relacionadas aos ‘ambientes’ e ‘espaços’ públicos, e as necessidade de integração nas cidades. A literatura sobre acessibilidade em vias urbanas, está basicamente associada as pessoas idosas e aos deficientes físicos. Além disso, a presente classe é similar a Classe 3 ‘Barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual no âmbito da educação’, por não possuírem uma barreira específica. As principais barreiras relacionadas à Classe 4 foram:

- Barreiras Urbanísticas – no entorno de suas residências (Veiga, Ferreira e Cordeiro, 2016), nos espaços de circulação pública (Machado e Lima, 2015) e nas calçadas das cidades (Silva e Angelis Neto, 2019) que propõem um ambiente de integração espacial (Peregrino, Brito e Silveira, 2017) entre as pessoas;
- Barreiras nos Transportes – nos transportes públicos (Alperstedt Neto, Rolt e Alperstedt, 2018).

Esta classe delinea a acuidade das cidades (Centeio *et al.*, 2010) possuírem mobilidade urbana (Peregrino *et al.*, 2017) para as pessoas que necessitam de acessibilidade.

Em seguida, será apresentada a Classe 5 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no atendimento ao idoso ou pessoas com deficiência física na saúde’ que obteve o percentual de 18,90%. É a única classe que possui foco nas

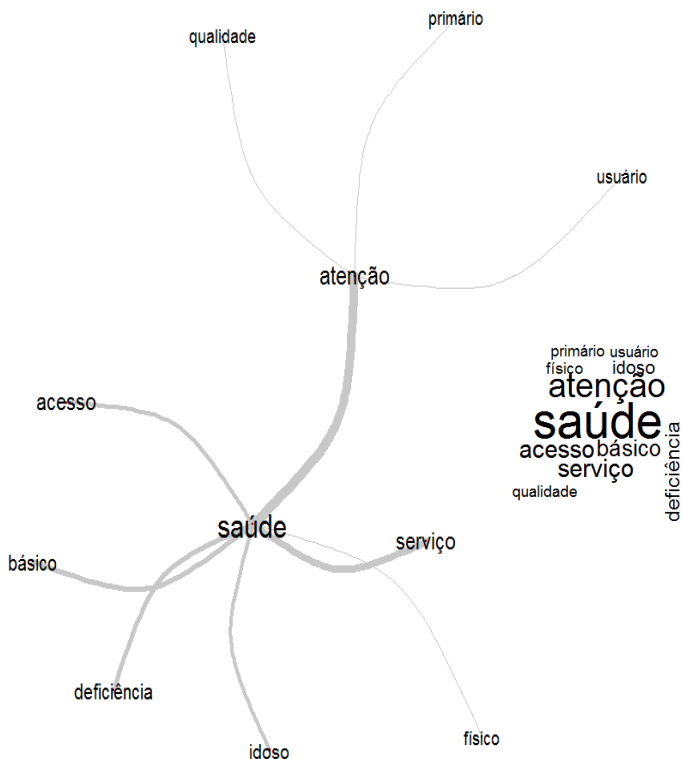
barreiras de acessibilidade no âmbito dos serviços realizados na área da saúde pública.

### **Barreiras arquitetônicas e atitudinais no atendimento ao idoso ou pessoas com deficiência física na saúde (Classe 5)**

A Classe 5 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no atendimento ao idoso ou pessoas com deficiência física na saúde’ evidenciou na AFC as formas ‘saúde’, ‘atenção’, ‘serviço’, ‘acesso’, ‘básico’ e ‘primário’, todas com  $p$  significativo ( $< 0,0001$ ). As principais formas que definem o perfil da classe, conforme apresentado no dendrograma (Figura 1), em função de sua frequência ( $f$ ) são: ‘saúde’, a maior da classe, ocorreu em 17 ST na classe; ‘atenção’ com 11 ST na classe; e ‘serviço’ com 8 ST na classe.

A Análise de Similitude da Classe 5, associada a sua Nuvem de Palavras, é apresentada na Figura 4, destaca-se por ser a única classe direcionada para as barreiras associadas aos serviços de saúde. Ressalta-se na Classe 5 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no atendimento ao idoso ou pessoas com deficiência física na saúde’ a evidência significativa de estudos com foco em acessibilidade e ‘acesso’ das pessoas com ‘deficiência’ ‘física’, sobretudo ao ‘idoso’, no âmbito dos ‘usuários’ que procuram o ‘serviço’ de ‘atenção’ ‘básico’ e ‘primário’ na ‘saúde’. Ademais, é evidenciada importância para a ‘qualidade’ de vida dessas pessoas.

**Figura 4:**  
**Análise de similitude da Classe 5**



**Fonte:** Elaborada pelos autores.

A mobilidade do idoso e das pessoas com deficiência física são temáticas mais relevantes nos estudos de acessibilidade relacionados a área da saúde. As principais barreiras relacionadas a Classe 5 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no atendimento ao idoso ou pessoas com deficiência física na saúde’ encontradas foram:

- Barreiras Arquitetônicas – na área da recepção nas Unidades de Saúde (Marques *et al.*, 2018), problemas de acessibilidade aos banheiros (Cavalcanti *et al.*, 2019);
- Barreiras Atitudinais – prioridade no atendimento e interesse dos profissionais no atendimento (Nicolau, Schraiber e Ayres, 2013).
- Apesar dessas barreiras serem as mais evidenciadas nos estudos de acessibilidade voltados a área da saúde, não deve ser esquecer outras barreiras também encontradas na literatura. São elas:
- Barreiras Urbanísticas – problemas nas calçadas das ruas (Nicolau *et al.*, 2013);

- Barreiras nos Transportes – a forma de transporte utilizada para se chegar ao serviço de saúde (Moscoso-Porras, Fuhs e Carbone, 2019);
- Barreiras nas Comunicações – dificuldade em marcação de consultas (Amaral *et al.*, 2012).

Esta classe revela que a área da saúde também é importante para que sejam desenvolvidas formas de diminuição nas barreiras de acessibilidade, principalmente voltado ao acesso dos serviços básicos (Gironi e Santos, 2011) e primários (Marques *et al.*, 2018) na saúde. A Classe 3 ‘Barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual no âmbito da educação’ com 18,11%, a próxima a ser analisada, obteve um resultado em percentual muito presente classe analisada.

### **Barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual no âmbito da educação (Classe 3)**

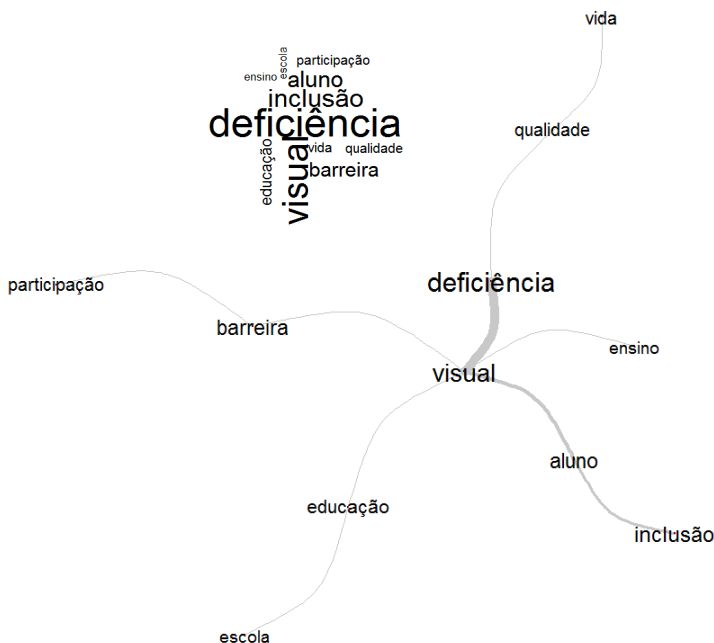
A Classe 3 ‘Barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual no âmbito da educação’

evidenciou na AFC as formas ‘visual’, ‘aluno’ e ‘barreira’, todas com  $p$  significativo ( $< 0,0001$ ).

As principais formas que definem o perfil da classe, conforme apresentado no dendrograma (Figura 1), em função de sua frequência ( $f$ ) são: ‘deficiência’, a maior da classe, ocorreu em 15 ST na classe; ‘visual’ com 13 ST na classe; e ‘inclusão’ com 9 ST na classe. A Análise de Similitude da Classe 3, associada a sua Nuvem de Palavras, é apresentada na Figura 5, que delinea as principais conexões mantendo a paridade em relação as classes apresentadas anteriormente.

Realça-se nesta classe abordagem das pesquisas pertinentes as ‘barreiras’ de acessibilidade sofridas pelos ‘alunos’ que possuem ‘deficiência’ ‘visual’ dentro do sistema de ‘inclusão’ no ‘ensino’, a fim de fomentar a sua ‘participação’ no processo de ‘educação’ ‘escolar’ e no âmbito da sua ‘qualidade’ de ‘vida’.

**Figura 5:**  
**Análise de similitude da Classe 3**



**Fonte:** Elaborada pelos autores.

Diferentemente da Classe 1 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no ensino superior em deficiências diversas’ e da Classe 2 ‘Barreiras nas comunicações e tecnológicas sofridas pelas pessoas com deficiência auditiva ou visual no ensino superior’, que abordam as barreiras de acessibilidade no âmbito do ensino superior, a presente classe direciona seus estudos para o campo da educação não associados ao nível superior. Além disso, a Classe 3 ‘Barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual no âmbito da educação’ não possui direcionamento para uma barreira específica. As principais barreiras relacionadas à Classe 3 foram:

- Barreiras Urbanísticas – pisos táteis (Abate e Kowaltowski, 2017);

- Barreiras Arquitetônicas – acessibilidade física (Leite e Campos, 2018) no âmbito geral;
- Barreiras nas Comunicações – uso da audiodescrição (Eich *et al.*, 2017; Kersch e Marques, 2016);
- Barreiras Tecnológicas – tecnologia assistiva (Bruno e Nascimento, 2019) e aplicativo com acessibilidade digital (Leria *et al.*, 2018).

Esta classe corrobora que é vital promover a inclusão dos alunos com deficiência (Melo e Martins, 2007) em sala de aula e nos ambientes digitais (Bruno e Nascimento, 2019), a fim de aumentar o seu desenvolvimento.

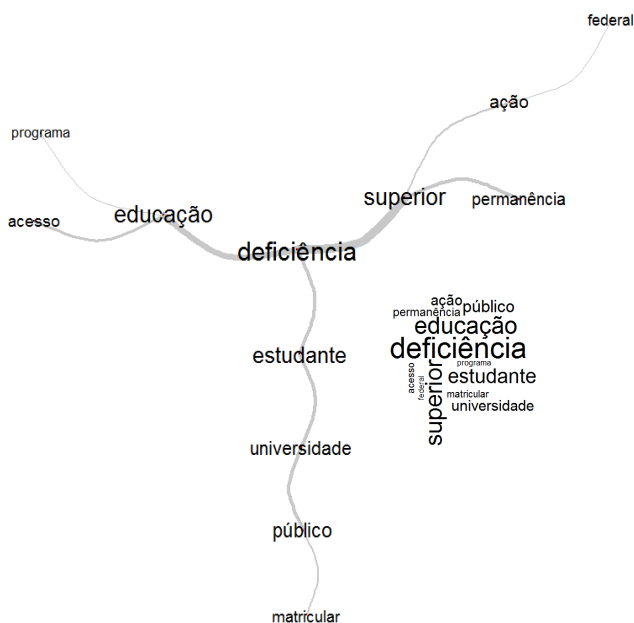


Por fim, será apresentada a Classe 1 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no ensino superior em deficiências diversas’ que obteve o percentual de 17,32%. Excepcionalmente, a próxima classe possui elevada similaridade com a classe aqui apresentada por serem derivadas da mesma bifurcação do mesmo vértice.

### Barreiras arquitetônicas e atitudinais no ensino superior em deficiências diversas (Classe 1)

A Classe 1 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no ensino superior em deficiências diversas’ evidenciou na AFC as formas ‘educação’, ‘superior’, ‘estudante’, ‘universidade’, ‘ação’, ‘permanência’ e ‘matricular’, todas com  $p$  significativo ( $< 0,0001$ ). As principais formas que definem o perfil da classe, conforme apresentado no dendrograma (Figura 1), em função de sua frequência ( $f$ ) são: ‘deficiência’, a maior da classe, ocorreu em 15 ST na classe; ‘educação’ e ‘superior’, ambos com 12 ST na classe.

Figura 6:  
Análise de similitude da Classe 1



Fonte: Elaborada pelos autores.

A Análise de Similitude da Classe 1, associada a sua Nuvem de Palavras, é apresentada na Figura 6, que delinea as principais conexões relacionadas aos termos basilares do *corpus* textual, sendo exibido na forma de um grafo.

Assim, é possível inferir as principais temáticas por meio da coocorrência entre as palavras.

Destaca-se na Classe 1 ‘Barreiras arquitetônicas e atitudinais no ensino superior em deficiências diversas’ que os objetivos dos estudos analisados da amostra possuem influência

significativa nos ‘programas’ e ‘ações’ voltados aos ‘estudantes’ com ‘deficiência’ das ‘universidades’ ‘federais’, desde o ‘acesso’ inicial relacionado a sua ‘matrícula’ se estendendo até o seu processo de ‘permanência’ junto a ‘educação’ ‘superior’ ‘pública’.

Nas Barreiras Atitudinais foram evidenciadas a falta de atenção dos funcionários nos Restaurantes Universitários (Silva e Ferreira, 2017), a ajuda de colegas para realização de cópia do material apresentado pelos docentes (Anache e Cavalcante, 2018), a responsabilidade do docente em sala de aula (Gesser e Nuernberg, 2017), dentre outras. Isso não exclui a importância dada aos demais estudos envolvendo principalmente:

- Barreiras Urbanísticas – entre os prédios da instituição (Diniz, Almeida e Furtado, 2019);
- Barreiras nas Comunicações – informações (Silva e Ferreira, 2017) e materiais (Gesser e Nuernberg, 2017) disponibilizados em braile;
- Barreiras Tecnológicas – acessibilidade digital (Lazzarin e Sousa, 2015) e tecnologias assistivas (Vianna e Pinto, 2017).

Ademais, a presente classe não obteve destaque para um único tipo de deficiência, seguindo assim a tendência da maioria dos estudos encontrados na amostra que relacionam mais de uma deficiência em seus indicadores ou não especificam o tipo deficiência no seu processo de análise.

Assim, foram apresentadas as cinco classes que surgiram com a aplicação do método de Reinert aos 154 estudos da amostra.

Por fim, a Classe 1 confirma o quão são importantes as ações afirmativas na educação superior (Oliveira, 2013), principalmente as realizadas pelas universidades federais (Melo e Araújo, 2018) e seus núcleos de acessibilidade (Ciantelli e Leite, 2016) desde a entrada até a permanência (Castro e Almeida, 2014) de estudantes que possuem algum tipo de deficiência.

## **Considerações finais**

Com o objetivo de realizar uma pesquisa sobre acessibilidade, realizou-se um estudo com a finalidade de apresentar as principais temáticas estudadas na literatura brasileira e associá-las às principais barreiras existentes nas políticas definidas pela Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência de número 13.146/2015.

Os resultados apontam uma forte tendência para realização de estudos associados à área da educação, principalmente para fatores direcionados as barreiras arquitetônicas, comunicações, atitudinais e tecnológicas sofridas pelos alunos com deficiência auditiva ou visual no ensino superior. A educação básica também é evidenciada por meio das barreiras sofridas pelas pessoas com deficiência visual. O problema que persiste em incluir pessoas com deficiência na educação, desde o ensino básico até o nível superior, é uma realidade em muitas escolas e universidades brasileiras, devendo ser dada maior atenção a esse fator pelo poder público.

Além disso, foram evidenciadas mais duas classes temáticas importantes. Uma delas está vinculada aos problemas de mobilidade urbana existentes nas cidades brasileiras. Apesar das melhorias realizadas nos Planos Diretores das cidades, os problemas de mobilidade urbana continuam sendo uma realidade para qualquer cidadão, sendo mais inoportuno para os idosos e pessoas com deficiência física.

Os resultados ainda evidenciam a existência de uma quinta classe associada à área da saúde. Nessa são encontrados estudos vinculados às barreiras encontradas por idosos e pessoas com deficiência física quando procuram atendimento no serviço básico e primário de saúde. Há de salientar que as principais barreiras encontradas nesses estudos comprovam os problemas arquitetônicos existentes nos ambientes internos dos serviços de saúde pública no país.

Com relação aos problemas atitudinais de pessoas que circulam nesses ambientes, desde

usuários dos serviços de saúde, passando por terceirizados que trabalham na área, até chegar aos profissionais que atendem nesses estabelecimentos, os dados mostram que apesar da existência de leis que tratam de direitos aos idosos e pessoas com deficiência, as barreiras sofridas por essas pessoas no cotidiano permanecem impactantes nos estudos contemporâneos, como evidenciado pela amostra dos 154 estudos aqui analisados.

Não adianta criarmos leis para dar direitos aos cidadãos, se não as executamos de forma obstinada a diminuir os impactos que as pessoas com deficiência e idosos sofrem ao longo da vida. No caso das pessoas com deficiência, essas barreiras permeiam por toda a sua vida, desde o momento em que acordam, passando pelas dificuldades do deslocamento para sair de casa, a comportamentos endógenos escusos da sociedade, tanto no âmbito familiar, como no social.

Em relação as pessoas que não possuem deficiência, que um dia obrigatoriamente se tornarão idosos, estas sofrerão com barreiras no momento em que estiverem mais vulneráveis em relação a sua forma psicológica e física. Ao invés de serem acolhidas pela sociedade, elas são expurgadas e consideradas inaptas a viverem em sociedade.

Almeja-se poder, com os dados aqui encontrados, auxiliar o Núcleo de Inclusão e Acessibilidade do Deficiente (NIADI) em sua expansão nas ações de acesso e permanência de discentes e servidores no âmbito da Universidade Federal do Tocantins (UFT), e acima de tudo, alertá-los sobre a necessidade de atuar não apenas nas barreiras Arquitetônicas, Atitudinais e Comunicações e na Informação, como já é realizado pelo Núcleo. Pois conforme evidenciado na literatura, há outras barreiras que também devem ser eliminadas no ensino superior, em especial a Tecnológica.

Sugere-se que sejam realizados novos estudos comparando os resultados das barreiras de acessibilidade encontradas neste estudo, com

as publicações europeias, afim de se evidenciar suas similaridades e, acima de tudo, suas diferenças.

## Referências bibliográficas

- Abate, T. P. & Kowaltowski, D. C. C. K. (2017). Avaliação de pisos táteis como elemento de wayfinding em escola de ensino especial para crianças com deficiência visual. *Ambiente Construído*. 17 (2): 53-71.
- Áfio, A. C. E., Carvalho, A. T. d., Carvalho, L. V. d., Silva, A. S. R. d. & Pagliuca, L. M. F. (2016). Avaliação da acessibilidade de tecnologia assistiva para surdos. *Revista Brasileira de Enfermagem*. 69 (5): 833-839.
- Alperstedt Neto, C. A., Rolt, C. R. d. & Alperstedt, G. D. (2018). Acessibilidade e Tecnologia na Construção da Cidade Inteligente. *Revista de Administração Contemporânea*. 22 (2): 291-310.
- Alpino, Á. M. S., Valenciano, P. J., Furlaneto, B. B. & Zechim, F. C. (2013). Orientações de fisioterapia a mães de adolescentes com paralisia cerebral: abordagem educativa para o cuidar. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 19 (4): 597-610.
- Amaral, F. L. J. d. S., Motta, M. H. A., Silva, L. P. G. d. & Alves, S. B. (2012). Fatores associados com a dificuldade no acesso de idosos com deficiência aos serviços de saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*. 17 (11): 2991-3001.
- Anache, A. A. & Cavalcante, L. D. (2018). Análise das condições de permanência do estudante com deficiência na Educação Superior. *Psicologia Escolar e Educacional*. 22: 115-125.
- Anjos, T. P. d. & Gontijo, L. A. (2015). Recomendações de usabilidade e acessibilidade para interface de telefone celular visando o público idoso. *Production*. 25 (4): 791-811.
- Brito Filho, J. C. M. (2016). *Ações afirmativas*. São Paulo: LTr.
- Bruno, M. M. G. & Nascimento, R. A. L. d. (2019). Política de Acessibilidade: o que dizem as pessoas com deficiência visual. *Educação & Realidade*. 44 (1): e84848.

- Cabral, L. S. A. & Melo, F. R. L. V. d. (2017). Entre a normatização e a legitimação do acesso, participação e formação do público-alvo da educação especial em instituições de ensino superior brasileiras. *Educar em Revista*. 55-70.
- Camargo, E. P. d., Nardi, R. & Veraszto, E. V. (2008). A comunicação como barreira à inclusão de alunos com deficiência visual em aulas de óptica. *Revista Brasileira de Ensino de Física*. 30 (3): 3401-3413.
- Castro, S. F. d. & Almeida, M. A. (2014). Ingresso e permanência de alunos com deficiência em universidades públicas brasileiras. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 20 (2): 179-194.
- Cavalcanti, P. B., Ely, V. H. M. B., Jeremias, D. M., Schneider, J. P., Silva, M. V. d. & Bor-toluzzi, T. V. C. (2019). Avaliação pós-ocupação de unidades de emergência hospitalares de Florianópolis: problemas recorrentes e possíveis soluções. *Ambiente Construído*. 19 (2): 171-186.
- Centeio, H., Dias, S., Rito, S., Santinha, G., Vicente, H. & Sousa, L. (2010). Aveiro: cidade amiga das pessoas idosas!? *Revista Brasileira de Geriatria e Gerontologia*. 13 (3): 369-381.
- Ciantelli, A. P. C. & Leite, L. P. (2016). Ações Exercidas pelos Núcleos de Acessibilidade nas Universidades Federais Brasileiras. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 22 (3): 413-428.
- Ciantelli, A. P. C., Leite, L. P. & Nuernberg, A. H. (2017). Atuação do psicólogo nos “núcleos de acessibilidade” das universidades federais brasileiras. *Psicologia Escolar e Educacional*. 21 (2): 303-311.
- Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. (1988). Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Diniz, I. C. d. S., Almeida, A. M., & Furtado, C. C. (2019). University libraries: The role of an accessible campus on the inclusion of users with special needs. *Transinformação*. 31: e180029.
- Eich, M. S., Schulz, L. O. & Pinheiro, L. S. (2017). Audiodescrição como recurso de acessibilidade no livro didático de língua inglesa. *Trabalhos em Linguística Aplicada*. 56 (2): 443-459.
- Ferreira, F. R., César, C. C., Andrade, F. B. d., Souza Junior, P. R. B. d., Lima-Costa, M. F. & Proietti, F. A. (2018). Aspects of social participation and neighborhood perception: EL-SI-Brazil. *Revista de Saúde Pública*. 52: 18 e ss.
- Fialho, J. & Silva, D. d. O. (2012). Informação e conhecimento acessíveis aos deficientes visuais nas bibliotecas universitárias. *Perspectivas em Ciência da Informação*. 17 (1): 153-168.
- Flor, C. d. S., Vanzin, T. & Ulbricht, V. (2013). Recomendações da WCAG 2.0 (2008) e a acessibilidade de surdos em conteúdos da Web. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 19 (2): 161-168.
- Gasparoto, M. C. & Alpino, Â. M. S. (2012). Avaliação da acessibilidade domiciliar de crianças com deficiência física. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 18 (2): 337-354.
- Gesser, M. & Nuernberg, A. H. (2017). A participação dos estudantes com deficiência física e visual no ensino superior: apontamentos e contribuições das teorias feministas da deficiência. *Educar em Revista*. 151-166.
- Girondi, J. B. R. & Santos, S. M. A. d. (2011). Deficiência física em idosos e acessibilidade na atenção básica em saúde: revisão integrativa da literatura. *Revista Gaúcha de Enfermagem*. 32 (2): 378-384.
- Goggin, G., Hollier, S. & Hawkins, W. (2017). Internet accessibility and disability policy: lessons for digital inclusion and equality from Australia. *Internet Policy Review*. 6 (1): 1-18.
- Guerreiro, E. M. B. R. (2012). A acessibilidade e a educação: um direito constitucional como base para um direito social da pessoa com deficiência. *Revista Educação Especial*. 25 (43): 217-232.
- Kersch, D. F. & Marques, R. G. (2016). Saímos do cinema de alma lavada: multiletramentos e trabalho interdisciplinar na produção de cur-

- tas de acessibilidade midiática. *Trabalhos em Linguística Aplicada*. 55 (1): 77-99.
- Lazzarin, F. A. & Sousa, M. R. F. d. (2015). Aspectos que interferem no acesso à informação e interação dos usuários cegos com o OPAC em bibliotecas universitárias. *Perspectivas em Ciência da Informação*. 20 (1): 75-91.
- Leal, D. R., Mattos, G. D. d. & Fontana, R. T. (2013). Trabalhador com deficiência física: fragilidades e agravos autorreferidos. *Revista Brasileira de Enfermagem*. 66 (1): 59-66.
- Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000. (2000). Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida, e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L10098.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L10098.htm)
- Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015. (2015). Institui a Lei Brasileira de Inclusão da Pessoa com Deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência). Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13146.htm)
- Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991. (1991). Dispõe sobre os Planos de Benefícios da Previdência Social e dá outras providências. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8213compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8213compilado.htm)
- Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. (1996). Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Recuperado de: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm)
- Leite, G. G. & Campos, J. A. d. P. P. (2018). Percurso Escolar de Estudantes com Deficiência na Educação de Jovens e Adultos, Nível Ensino Médio. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 24 (1): 17-32.
- Leria, L. D. A., Filgueiras, L. V. L., Silva, F. J. F. d. & Ferreira, L. A. (2018). Enem Acessível: Autonomia para a Pessoa com Deficiência Visual Total no Exame Nacional do Ensino Médio. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 24 (1): 103-120.
- Lewthwaite S. & James A. (2020). Accessible at last?: what do the new European digital accessibility laws mean for disabled people in the UK? *Disability & Society*. 35 (8): 1.360-1.365.
- Machado, M. H. & Lima, J. P. (2015). Avaliação multicritério da acessibilidade de pessoas com mobilidade reduzida: um estudo na região central de Itajubá (MG). *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. 7 (3): 368-382.
- Machado, T. R., Chaise, R. M. & Elliot, L. G. (2016). A meta-avaliação como instrumento de qualidade nas políticas públicas: o Programa Segundo Tempo. *Meta: Avaliação*. 8: 1-20.
- Marchand, P. & Ratinaud, P. (2012). L'analyse de similitude appliquée aux corpus textuels: les premiers socialistes pour l'élection présidentielle française (septembre-octobre 2011). *Actes des 11eme Journées Internationales d'Analyse Statistique des Données Textuelles*. JADT. 687-699.
- Marins, S. C. F. & Matsukura, T. S. (2009). Avaliação de políticas públicas: a inclusão de alunos com necessidades educacionais especiais no Ensino Fundamental das cidades-pólo do Estado de São Paulo. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 15 (1): 45-64.
- Marques, J. F., Áfio, A. C. E., Carvalho, L. V. d., Leite, S. d. S., Almeida, P. C. d. & Pagliuca, L. M. F. (2018). Acessibilidade física na atenção primária à saúde: um passo para o acolhimento. *Revista Gaúcha de Enfermagem*. 39: e2017-0009.
- Martins, A. B., D'Ávila, O. P., Hilgert, J. B. & Hugo, F. N. (2014). Atenção Primária a Saúde voltada as necessidades dos idosos: da teoria à prática. *Ciência & Saúde Coletiva*. 19 (8): 3403-3416.
- Mazzoni, A. A. & Torres, E. F. (2008). Contribuições para uma atenção adequada às pessoas idosas nos serviços de caixa bancário de auto-atendimento. *Ciência & Saúde Coletiva*. 13 (4): 1227-1236.
- Medrado, B. P., Mello, D. & Tonelli, J. R. A. (2019). Inclusive practices and policies in language teacher education courses. *DELTA*:

- Documentação de Estudos em Linguística Teórica e Aplicada*. 35 (3): e2019350307.
- Melo, F. R. L. V. d. & Araújo, E. R. (2018). Núcleos de Acessibilidade nas Universidades: reflexões a partir de uma experiência institucional. *Psicologia Escolar e Educacional*. 22: 57-66.
- Melo, F. R. L. V. d. & Martins, L. d. A. R. (2007). Acolhendo e atuando com alunos que apresentam paralisia cerebral na classe regular: a organização da escola. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 13 (1): 111-130.
- Ministério da Educação (2016). *Portaria normativa nº 13, de 11 de maio de 2016. Dispõe sobre a indução de Ações Afirmativas na Pós-Graduação, e dá outras providências*. Recuperado de: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520493/do1-2016-05-12-portaria-normativa-n-13-de-11-de-maio-de-2016-21520473](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/21520493/do1-2016-05-12-portaria-normativa-n-13-de-11-de-maio-de-2016-21520473).
- Moscoso-Porras, M., Fuhs, A. K., & Carbone, A. (2019). Access barriers to medical facilities for people with physical disabilities: the case of Peru. *Cadernos de Saúde Pública*. 35 (12): e00050417.
- Nicolau, S. M., Schraiber, L. B. & Ayres, J. R. d. C. M. (2013). Mulheres com deficiência e sua dupla vulnerabilidade: contribuições para a construção da integralidade em saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*. 18 (3): 863-872.
- Novelli, V. A. M., Hoffmann, W. A. M. & Gracioso, L. d. S. (2014). Ferramentas para mediação de fontes de informação: avaliação sobre seus usos em bibliotecas universitárias nacionais e internacionais. *Perspectivas em Ciência da Informação*. 19 (3): 30-51.
- Oliveira, A. L. d. M. & Resende, M. C. d. (2017). Oficinas vivenciais: reflexões sobre direitos humanos de pessoas com deficiências. *Psicologia Escolar e Educacional*. 21 (2): 295-301.
- Oliveira, C. B. d. (2013). Jovens deficientes na universidade: experiências de acessibilidade? *Revista Brasileira de Educação*. 18 (55): 961-984.
- Oostveen A. M. & Lehtonen P. (2018) The requirement of accessibility: European automated border control systems for persons with disabilities. *Technology in Society*. 52: 60-69.
- Organização das Nações Unidas. (1948). *Declaração universal dos direitos humanos*. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948. Recuperado de: <http://www.educadores.diaadia.pr.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=789>
- Organização das Nações Unidas. (1975). *Declaração dos direitos das pessoas deficientes*. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 09 de dezembro de 1975. Recuperado de: [http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec\\_def.pdf](http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/dec_def.pdf)
- Organização das Nações Unidas. (1989). *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 20 de novembro de 1989. Recuperado de: <https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca>
- Organização das Nações Unidas. (1994). *Declaração de Salamanca: sobre princípios, políticas e práticas na área das necessidades educativas especiais*. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 10 de junho de 1994. Recuperado de: <http://portal.mec.gov.br/seesp/arquivos/pdf/salamanca.pdf>
- Organização das Nações Unidas. (1999). *Convenção Interamericana para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Pessoas Portadoras de Deficiência*. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 6 de junho de 1999. Recuperado de: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/A-65.htm>
- Organização das Nações Unidas. (2006). *Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência*. Aprovada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 13 de dezembro de 2006. Recuperado de: <http://www.un.org/disabilities/documents/natl/portugal-c.doc>



- Paula, K. M. P. D. & Enumo, S. R. F. (2007). Avaliação assistida e comunicação alternativa: procedimentos para a educação inclusiva. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 13 (1): 3-26.
- Peregrino, Y. R., Brito, A. L. R. & Silveira, J. A. R. (2017). O espaço livre público informal como lócus da oportunidade e da integração socioespacial da cidade: o caso da favela Beira Molhada, em João Pessoa - PB, Brasil. *Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana*. 9 (3): 456-473.
- Pereira, C. A., Oliveira, P. M. & Reis, M. J. C. S. (2020). Processos e metodologias não-tradicionais no Ensino Superior de Engenharia Elétrica: a percepção de coordenadores de curso em dois países lusófonos. *Meta: Avaliação*. 12 (34): 211-246.
- Pereira, C. E. C., Bizelli, J. L. & Leite, L. P. (2015). Acessibilidade e deficiência na universidade: Política de recursos humanos. *Revista Ibero-Americana de Estudos em Educação*. 10: 631-642.
- Pivetta, E. M., Saito, D. S. & Ulbricht, V. R. (2014). Surdos e acessibilidade: análise de um ambiente virtual de ensino e aprendizagem. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 20 (1): 147-162.
- Porte, M., Saur-amaral, I. & Pinho, C. (2018). Pesquisa em auditoria: principais temas. *Revista Contabilidade & Finanças – USP*. 29 (76): 41-59.
- Priestley M., Stickings M., Loja E., Grammenos S., Lawson A., Waddington L. & Fridriksdotir, B. (2016). The political participation of disabled people in Europe: Rights, accessibility and activism. *Electoral Studies*. 42: 1-9.
- Reinert, M. (1990). Alceste une méthodologie d'analyse des données textuelles et une application: Aurelia De Gerard De Nerval. *Bulletin of Sociological Methodology/Bulletin de Méthodologie Sociologique*. 26 (1): 24-54.
- Rocha, A. N. D. C., Desidério, S. V. & Massaro, M. (2018). Avaliação da Acessibilidade do Parque Durante o Brincar de Crianças com Paralisia Cerebral na Escola. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 24 (1): 73-88.
- Santarosa, L. M. C. & Conforto, D. (2015). Tecnologias móveis na inclusão escolar e digital de estudantes com transtornos de espectro autista. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 21 (4): 349-366.
- Santos, A. S. & Portes, A. J. F. (2019). Perceptions of deaf subjects about communication in Primary Health Care. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*. 27: e3127.
- Silva, J. S. S. d. & Ferreira, W. B. (2017). Sombreado a Pessoa com Deficiência: Aplicabilidade da Técnica de Sombreamento na Coleta de Dados em Pesquisa Qualitativa. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 23 (2): 185-200.
- Silva, O. H. d. & Angelis Neto, G. D. (2019). Índice de Serviço das Calçadas (ISC). *Ambiente Construído*. 19 (1): 221-236.
- Siqueira, I. M. & Santana, C. d. S. (2010). Propostas de acessibilidade para a inclusão de pessoas com deficiências no ensino superior. *Revista Brasileira de Educação Especial*. 16 (1): 127-136.
- Veiga, M. R. M., Ferreira, S. C. M. & Cordeiro, A. M. R. (2016). Construção de identidade(s) na velhice: Os territórios enquanto marco identitários. *Psicologia & Sociedade*. 28 (3): 453-462.
- Vianna, W. B. & Pinto, A. L. (2017). Deficiência, acessibilidade e tecnologia assistiva em bibliotecas: Aspectos bibliométricos relevantes. *Perspectivas em Ciência da Informação*. 22 (2): 125-151.
- Wasfi, R., Levinson, D. & El-Geneidy, A. (2012). Measuring the transportation needs of seniors. *Journal of Transport Literature*. 6 (2): 08-32.





# **Los Circuitos Alimentarios Alternativos en la Argentina. Reflexiones sobre sus complejidades e implicancias para las políticas públicas<sup>1</sup> (1990-2023)**

*Alternative Food Circuits in Argentina.  
Reflections on its complexities and implications for public policies  
(1990-2023)*

**Por Carlos Alberto Cattaneo\***

**Fecha de Recepción:** 24 de enero de 2023.

**Fecha de Aceptación:** 11 de marzo de 2023.

## **RESUMEN**

En la Argentina se asiste a un proceso de expansión de formas de producción y de distribución de alimentos que buscan diferenciarse de las modalidades convencionales, priorizando entre otros aspectos un enfoque de economía social, la perspectiva territorial y el desarrollo de canales propios de comercialización. Estos Circuitos Alimentarios Alternativos (CAA), apuntan a fortalecer aspectos éticos en el intercambio, prácticas productivas respetuosas del ambiente y el acortamiento de

la cadena comercial, presentando una complejidad que se traslada hacia el diseño y la implementación de las políticas públicas que buscan afianzarlos. Este artículo de investigación analiza las manifestaciones de esa complejidad y el desafío que representa para un abordaje más integral desde esas políticas en sus distintos niveles, desde el apoyo específico a iniciativas puntuales y sus instancias de articulación hasta los aportes para la construcción de una “ciudadanía alimentaria” y la promoción de cambios radicales en los modelos de producción y de consumo de la sociedad. Se

---

1 Este trabajo fue realizado en el marco del Proyecto PICT 2019-2019-02650 –FONCyT/Agencia Nacional de la Promoción de la Investigación, el Desarrollo Tecnológico y la Innovación “La construcción de circuitos alimentarios alternativos: actores sociales y dispositivos”.

\* Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Buenos Aires. Estudios de Posgrado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: cattaneo@agro.uba.ar

argumenta que las percepciones y el accionar de los actores privados y públicos relacionados con los Circuitos Alimentarios Alternativos, en la medida en que sólo se focalicen en alguno de estos niveles, terminan acotando los alcances de los esfuerzos de consolidación de estas políticas.

**Palabras clave:** *Circuitos Alimentarios, Políticas Públicas, Mercados, Territorio, Economía Social.*

## ABSTRACT

Argentina is witnessing a process of expansion of forms of food production and distribution that seek to differentiate themselves from conventional modalities. These forms privilege a social economy approach, the territorial perspective and the development of own marketing channels. So, these Alternative Food Circuits (CAA) aim to strengthen ethical aspects in the exchange and environmentally friendly production practices with the shortening of the commercial chain. Given these purposes, these circuits present a marked complexity that is transferred to the design and implementation of the public policies that seek to strengthen them. This work aims to analyze the manifestations of this complexity and the challenge that it represents for a more comprehensive approach from the public policies related to CAA. Thus, the existence of different levels is proposed for its analysis: one of them is related with the support for specific policy initiatives; other, encompasses mechanisms that facilitate their articulation. A third, with focus in the contributions for the construction of a “food citizenship”; and the last, where radical changes in the production and consumption models of society are promoted. It’s argued that the perceptions and actions of the private and public actors related with CAA’s can and its policies limit the scope of the articulation and coordination efforts of these policies to consolidate these circuits, if they are focused only in some of these levels.

**Keywords:** *Food Circuits, Public Policies, Markets, Territory, Social Economy.*

## Introducción

En la Argentina se ha venido consolidando en los últimos años un proceso de expansión de formas de producción y de distribución de alimentos que buscan diferenciarse de las modalidades convencionales, priorizando, entre otros aspectos, un enfoque de economía social, la perspectiva territorial y el desarrollo de canales propios de comercialización. Estas formas asumen diferentes representaciones que muestran su marcada heterogeneidad y que englobamos bajo el concepto de Circuitos Alimentarios Alternativos (CAA). Comprenden de alguna manera tanto a los denominados “circuitos o cadenas cortas de comercialización” como a las “Redes Alimentarias Alternativas”, dos términos que suelen presentados como equivalentes (Craviotti, 2020: 278) en la medida en que comparten un perfil opuesto a las redes globales de abastecimiento alimentario y a las modalidades convencionales de producción y distribución y que propician el acercamiento entre el productor y el consumidor.

Los circuitos cortos se caracterizan por el hecho de que el productor o fabricante vende el producto o servicio directamente al consumidor sin intermediarios. En cambio, en los circuitos largos, se observa la presencia de un número variable de intermediarios (mayoristas, distribuidores, acopiadores, revendedores, comerciantes minoristas, etcétera) ubicados entre el proveedor y el usuario o consumidor final. En realidad, al hablar de circuito “largo” o “corto” no se hace referencia tanto a la distancia física entre productor y consumidor, como al número de intermediarios entre la producción y el consumo: por ejemplo, si un productor conduce un camión a una ciudad para atender un punto de distribución y vender su producto de forma directa en una gran superficie, realiza una venta en circuito corto. Entre estos dos extremos, existen una serie

de alternativas en las que el productor entrega más o menos directamente su producto al consumidor (Francois *et al.*, 2000).

En los últimos años, se asiste a manifestaciones de apoyo creciente para la conformación y consolidación de estos espacios para la comercialización de alimentos, entre las cuales cobran particular importancia las políticas públicas vinculadas a los mismos que, tanto en el orden nacional como provincial y municipal, se formulan e implementan. Estas políticas se han venido desarrollando desde diversos ámbitos institucionales y bajo diversas formas y modalidades, a partir de la visualización del aporte que los CAA pueden realizar para prioritariamente satisfacer las necesidades de una población esencialmente vulnerable (vinculada tanto a la oferta como a la demanda de alimentos en estos circuitos) y, en segundo término, de su utilidad para facilitar el acceso de la población de las ciudades a alimentos más saludables en relación a aquellos que se producen y comercializan bajo las formas más convencionales (producción “industrial” de alimentos y distribución a través de súper e hipermercados, preponderantemente). Desde una perspectiva más amplia relacionada a la economía social debe destacarse también su importancia en términos de generación de empleo, desarrollo de las comunidades e inclusión social (Castelao Caruana, 2016).

Esta expansión de las políticas públicas en la materia pone en el eje de la discusión los alcances y las limitaciones que encontramos a la hora de su implementación, los cuales desde nuestra visión remiten a una interpretación que ubica el origen de las mismas en el carácter polisémico que tiene el propio concepto de CAA, un hecho que termina en mayor o menor medida condicionando el desarrollo de esas políticas.

## **Los Circuitos Alimentarios Alternativos: caracterización y causas de su marcada complejidad**

Los CAA presentan desde su propio origen y conformación una marcada complejidad que, sumada a la heterogeneidad a la cual nos refiriéramos en el apartado anterior y la multiplicidad de enfoques que se asocian al término, de alguna manera se terminan trasladando hacia el diseño y la implementación de las políticas públicas que buscan afianzarlos. Partiendo de esta perspectiva, este artículo de investigación tiene por objeto analizar las manifestaciones de esa complejidad y el desafío que esto representa para un abordaje más integral desde las políticas públicas que se dirigen a esos circuitos.

La primera de esas manifestaciones surge al considerar a los CAA como un punto de confluencia de distintas temáticas, que remiten a órdenes o aspectos de índole geográfica, económica y social y que se terminan plasmando en:

- a. El ámbito territorial, especialmente en lo que hace a la dimensión local.
- b. El de los alimentos y sus mercados, concepto este último que a su vez puede ser analizado de distintas maneras: como ámbito para el abastecimiento de productos y como espacio de competencia con otros actores económicos (perspectiva económica), como espacio de encuentro e intercambio de información (perspectiva antropológica) y que tiene además un significado especial y diferente respecto a otros, atento a la dimensión básica para la reproducción cotidiana que representan los alimentos.
- c. El de la población vulnerable como destinataria de estas políticas, ya que en gran parte de los CAA tiene una marcada presencia en los mismos, tanto desde la oferta (productores familiares y formas organizativas de la economía social que operan en esos canales) y en cierta medida desde la

demanda (población con menor poder adquisitivo que los utiliza), más allá de reconocer que la misma excede en gran medida a dicha población y comprende cada vez más a sectores de ingresos medios y altos.

Así, creemos que no sólo resulta posible reconocer la presencia de estos aspectos en forma conjunta, aun con un peso o una importancia diferencial en cada ejemplo de estos circuitos alimentarios alternativos que podamos encontrar, sino también que amerita considerarlos desde una perspectiva holística a la hora de implementar acciones de apoyo a los mismos, más teniendo en cuenta que en el ámbito global —y con las particularidades que asume al tomar en cuenta las especificidades locales—, estamos asistiendo a la manifestación de procesos de transición hacia el objetivo de sistemas de producción agroalimentaria más sustentables (Cagliano *et al.*, 2016; Vilches y Pérez, 2016; Geels, 2018; El Bilali, 2019; Borsellino *et al.*, 2020; Bui *et al.*, 2016, Renting y Wiskerke, 2010) en donde los CAA juegan un rol destacado.

Hay que tener en cuenta además que temas como territorio, alimentos, mercados y población vulnerable y los problemas asociados a ellos son marcadamente complejos por sí mismos y más aún cuando aparecen imbricados en una figura como la de los CAA, lo que obliga a intentar avanzar hacia una interpretación en clave de confluencia de dichos conceptos. Ello implica caracterizar, entender e intervenir en los fenómenos y relaciones sociales que se plasman en cada CAA asumiendo que son en sí mismo construcciones complejas y, por lo tanto, factibles de abordar en lo que hace a su diagnóstico y a las propuestas de intervención desde diversas perspectivas que necesitan confluir. Sin embargo, cada uno de los temas anteriormente expresados posee un *sesgo* propio (que se expresa desde la mirada de los propios actores y desde la de las propias instancias públicas con competencia en ellos) que se traduce en una lógica sobre la que se

sustenta la acción que se manifiesta desde los diagnósticos hasta la selección de alternativas para superar los problemas detectados. Una lógica que además se traslada necesariamente hacia la manera en que, desde los propios actores presentes en cada CAA (pero no necesariamente limitándolos a ellos), se reconocen y hasta se perciben y se asumen cada uno de esos esquemas, una identificación que a partir de ellos procura transmitir a la sociedad cuáles son los aportes más significativos que desde cada CAA se puede hacer para contribuir a mejorar las condiciones de vida de la misma. Esta situación termina generando así diferentes miradas en términos de problemas, respuestas y abordajes desde la perspectiva de los actores, que trascienden a las ideas que los mismos poseen acerca de cómo organizar y cómo hacer funcionar esos esquemas.

Centrándonos particularmente en los mercados y focalizándonos en los CAA, Beckert (2009) sostiene que el funcionamiento de un mercado y su interacción con otros elementos de la sociedad —cultura, pautas de comprensión, redes y estructuras sociales, instituciones jurídico-estatales— configuran lo que se puede denominar el orden social del mercado (Hernández Aracena, 2017) y hace referencia a tres problemas fundamentales de coordinación: el problema del valor, el de la competencia y el de la cooperación, los que constituyen “un cuadro de comando integral en la coordinación de los problemas en los mercados” (Beckert, 2009: 155). A esta altura de nuestro análisis, podemos ya reconocer lo difícil que resulta encontrar consensos en estos puntos que plantea Beckert tomando en cuenta las perspectivas de enfoque o *sesgos* anteriormente mencionados.

Así, nos encontramos ante la presencia de lógicas que contribuyen a consolidar una visión de los CAA en donde priman algunos de los aspectos anteriormente mencionados (territorio, alimentos y mercados, población vulnerable) y que se expresan al plantear las

acciones dirigidas hacia los CAA (representadas de manera principal, pero no excluyente, por las políticas públicas) y lo que se espera de las mismas. Porque, desde nuestra perspectiva, a partir de privilegiar en las mismas una u otra mirada (la del territorio, la de los mercados, la de la población vulnerable) se corre el riesgo de terminar condicionando la percepción de la utilidad de las iniciativas que busquen apoyar a los CAA en las distintas facetas de su accionar.

### **Los CAA y una mirada acerca de su abordaje desde las políticas públicas**

Desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas, entendidas estas como “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Tamayo Sáez, 1997: 281), las iniciativas vinculadas a los CAA surgen en muchos casos en función de las demandas que se plantean por parte de los actores involucrados hacia el Estado en sus distintos ámbitos sectoriales y jurisdiccionales con incidencia en esa/s materia/s y guardan relación directa con los “referenciales” que las sustentan, los cuales “encuentran mayor o menor afinidad en determinadas estructuras estatales (ministerios, secretarías, agencias, departamentos, empresas públicas, etcétera) responsables de gestionar las políticas alimentarias” (Grisa *et al.*, 2021: 66). Tomados como “tipos ideales”, para Grisa *et al.* (2021: 35) el concepto de “referenciales de las políticas alimentarias” implica “la institucionalización de ideas e interpretaciones sobre los problemas alimentarios” y se definen en base a “la identificación de los problemas públicos que enfocan y las soluciones que sugieren para resolverlos; los valores y normas asociados a la creación de estos problemas y soluciones; los eslabones del sistema alimentario en los que intervienen (producción, distribución, consumo) y el tipo de categoría social que se privi-

legia.” De los ocho referenciales que identifican estos autores, consideramos que siete son particularmente relevante para el análisis de las políticas públicas vinculadas a los CAA: el del suministro urbano de alimentos, el productivista (en su subreferencial vinculado a la agricultura familiar), el del sociasistencialismo alimentario, el de la alimentación técnica, el de la soberanía y seguridad alimentaria, el de la alimentación ambientalizada y el integrador.

En línea con la característica que le asigna Repetto (2010) a las políticas sociales en general, las dirigidas a los CAA tampoco tienen un límite preciso y constituyen también “un campo en permanente construcción y/o reconfiguración” (Repetto, 2010: 54), sumado al hecho que se torna más dificultoso identificarlas como un subconjunto de políticas públicas. Y de manera similar a lo que plantea para los problemas sociales, hay que tener en cuenta también que todo análisis de los CAA desde una perspectiva de políticas públicas debe partir del reconocimiento que, como quedó reflejado en el párrafo anterior, se trata de una cuestión “transversal” que excede sobremanera los enfoques y las competencias sectoriales. En temáticas de este tipo, sostiene este autor, los principales problemas que se deben abordar son de carácter multidimensional, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles y expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole (Repetto, 2010: 66). En consecuencia, se manifiestan “cada vez más complejos” y con “causalidades interrelacionadas” y, por lo tanto, no resulta posible enfrentarlos exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial basadas en “compartimentos estancos” (Repetto, 2010: 57).

Partiendo de esto y teniendo en cuenta además las complejidades propias del andamiaje de las estructuras administrativas en el ámbito público, resulta de alguna manera inevitable que ese “sesgo originario” que planteamos en el apartado anterior y sus derivaciones se terminen trasladando a esas políticas

públicas que inciden de manera directa o indirecta sobre los mismos. En consecuencia, en el caso de los CAA, a partir de la necesidad de ensamblar las múltiples representaciones de la complejidad expresada, que se plasma en la multiplicidad de áreas sectoriales de la gestión pública que abarcan los mismos (desarrollo social, agricultura, comercio, etcétera), cada una con su lógica y su justificación en función de sus competencias establecidas, se puede llegar a entender porqué se manifiestan déficits en materia de coordinación y articulación. Tales déficits suelen ser visualizados desde la perspectiva de los que deberían ser las y los destinatarios de esas políticas como una limitación significativa, más allá de las justificaciones que puedan encontrarse desde una mirada de los propios actores involucrados en el diseño e implementación de esa política.

Por otra parte, la aplicación de un enfoque secuencial en el caso específico de los CAA nos brinda la posibilidad de ir un paso más allá del clásico enfoque procesal de la política pública, también denominado *modelo de fases* o *etapas* de las políticas y cuyos lineamientos fueran establecidos por Harold Laswell en los años '50 y enriquecidos con el aporte de otros autores en las décadas posteriores (Jaime *et al.*, 2013; Howlett *et al.*, 2015; Corbett y Noyes, 2008; Tamayo Sáez, 1997; Fernández, 2021). Ese paso más allá implica considerar una secuencia de etapas que está basada en gran parte en esos aportes, pero que se complementa con una mirada particular en función de las características específicas que presenta nuestro objeto de análisis. Básicamente, esas etapas abarcan, en líneas generales, la definición del problema, la elección de alternativas para su solución dentro de un marco de opciones y la implementación y evaluación de una determinada política.

En el caso de los CAA, constituye a nuestro entender una simplificación excesiva asumir una linealidad en dicha trayectoria si tenemos en cuenta que ya desde el origen de esa

secuencia, en la definición del problema, nos enfrentamos a varios a la vez o, en el mejor de los casos, a un problema que se desagrega en distintos componentes y que no posee el mismo significado para todos los actores sociales involucrados (Fernández, 2021: 187). Así, la forma en que se define desde la política pública el problema que el CAA aspira a solucionar está también directamente relacionada a la triple dimensión –territorios, mercados de alimentos, población vulnerable– a la que hicieramos referencia en el apartado anterior. Tal como postulan Jaime *et al.* (2013: 59), “toda política pública implica una teoría causal respecto a cómo resolver o mitigar el problema que la política viene a atender”. Y señalan además que

los problemas públicos, al ser construcciones sociales y no realidades objetivas, dependen de las valoraciones, percepciones y perspectivas de los ciudadanos, grupos involucrados y actores, que resultan de la contrastación de ciertos criterios de deseabilidad (subjetivos) con la interpretación (también subjetiva) que los actores realizan de la realidad (2013: 92).

Criterios de deseabilidad que son necesariamente múltiples, así como la forma en que se construye la realidad debido a “la multitud de agentes sociales involucrados, lo que implica la coexistencia de visiones diferentes y en conflicto, la postulación de relaciones causales no consensuadas y la movilización de recursos en competencia” (Jaime *et al.*, 2013: 92).

En base a lo anteriormente expuesto, podemos en consecuencia asumir que *el problema* que viene a resolver un CAA tiene distintas representaciones (la de orden territorial; la del abastecimiento de alimentos a la población a precios accesibles, la de atender a una población vulnerable, tanto en la esfera de los productores como en la de los consumidores) y al priorizar a algunas de ellas, se corre el riesgo de trazar trayectorias paralelas en pos de su resolución en sucesivos modelos secuenciales. Si el

primer hito, la definición del problema, tiene representaciones diferentes y las líneas de acción que se derivan en función de ello asumen trayectorias específicas, la necesidad de articularlas y coordinarlas se presenta como esencial ya desde una etapa temprana.

Como en toda política, para que se afirme necesitamos además su *asentamiento* y *consolidación*, dos rasgos que se asocian con una idea de permanencia en el tiempo y que implicaría, en el caso de los CAA, ir más allá de una visión de los mismos como meras respuestas coyunturales a situaciones de crisis para transformarse en algo más estable y permanente. Y debe también pasar a ser menos dependiente de las circunstancias políticas que en determinadas coyunturas puedan resultar favorables o no para ese asentamiento. A su vez, las condiciones adicionales a aquellas identificadas para la instalación que se necesitan para afirmar una política son la continuidad en la dotación de recursos (económicos, humanos, etcétera) para implementarla y la posibilidad de desarrollar distintas capacidades (técnicas, operativas, etcétera) a las que debemos agregar un determinado nivel de *receptividad* por parte de los sujetos a los que se destina la política y un primer nivel de coordinación y articulación con otras iniciativas que pueden complementarla.

Una tercera etapa podría ser denominada de *consolidación*, en la cual a los elementos anteriormente mencionados debemos agregar la existencia y la verificación de resultados junto a la necesidad de pasar en el caso de las y los destinatarios desde la *receptividad* a lo que llamaríamos una *apropiación* por parte de los mismos. Si bien limitarnos a la *receptividad* puede resultar más apropiado en los casos de políticas que se diseñan e implementan sin que respondan a una demanda manifiesta y explícita de las y los destinatarios de la misma, no ocurre lo mismo en el ámbito de la economía social, donde muchas de las políticas se originan a partir de las demandas de los actores que

son tenidas en cuenta por el Estado. De allí que creamos conveniente hablar de distintos niveles de *apropiación*.

En lo que respecta a la coordinación y articulación con otras iniciativas, no sólo sigue siendo necesario, sino que debe hacerse a niveles jerárquicos y competenciales que estén por encima de lo establecido en la etapa de la *afirmación*. En el caso particular de los CAA, desde nuestra perspectiva se observan en los últimos años interesantes avances en la *instalación* y en la *afirmación*, pero subsisten limitaciones en el tercer aspecto (*consolidación*) que es nuestra intención contribuir a identificar y avanzar en relación al análisis de sus causas en este artículo de investigación.

Otro aspecto a considerar surge al tener en cuenta el carácter polisémico en función de lo hasta aquí expresado del propio concepto de CAA, lo que lo hace difícil de encuadrar en los términos convencionales de la definición del objeto/sujeto de la política pública. Hacemos esta salvedad más allá de marcar la utilidad que tiene definir el objeto de las políticas y/o de caracterizar los sujetos hacia las cuales están dirigidas (por ejemplo, definir en una reglamentación o resolución qué se considera un CAA, quienes participan de los mismos y/o quienes estarían en condiciones de acceder a los beneficios que dicho instrumento plantea) en tanto contribuye sin duda a su focalización y posterior implementación, siendo este un aspecto necesario en un contexto de múltiples demandas y recursos que no alcanzan a cubrirlas.

Pero dada la complejidad que manifiestan los CAA y sus diversas perspectivas de análisis, no sólo puede llegar a resultar sumamente difícil alcanzar un consenso entre los distintos actores involucrados acerca de *qué se incluye* y *qué se excluye* en esa definición, sino que, aun cuando esto se logre, es posible que queden fuera del objetivo a apoyar elementos que, en una realidad tan plástica como la que concierne a los mercados de productos alimenticios,



pueden ser en algún momento un aporte de utilidad para la consolidación de los CAA. Siguiendo esta línea de análisis, cabría preguntarse en qué medida una asociación unívoca de forma permanente de los CAA a la esfera de la “Economía social”, o al ámbito de los “programas de desarrollo agropecuario”, o hasta de la propia “agricultura familiar”, en términos de lo que sería una focalización, puede terminar representando un “trampolín” para acceder a mayores recursos y capacidades operativas e institucionales o un *corset* que delimita el alcance de los mismos y los circunscribe a operatorias exclusivamente en esos marcos, dejando afuera muchos otros aspectos que podrían resultar de interés en algunos casos, como por ejemplo el acceso a determinadas líneas de crédito por parte de entidades financieras o a incentivos destinados a sujetos económicos más allá de los que abarca la Economía Social.

Debemos asumir que la respuesta a este interrogante no es simple, más allá de las ventajas y desventajas que podamos encontrar en uno y otro caso. Además, la misma está condicionada por la manera en que consideremos la incidencia de contextos económicos, sociales y políticos que se expresan a nivel macro sobre el accionar de los CAA. Es por ello que nos inclinamos a pensar que, en un contexto de crisis como el que se está atravesando en la Argentina en función de la delicada situación socioeconómica que ya existía al inicio de la pandemia del COVID-19 y que se agravó como consecuencia de la misma, la adscripción de los CAA a algunos de esos ítems termina, al menos en esta coyuntura, siendo funcional para considerar a los actores que forman parte de los mismos como sujeto de políticas de promoción.

### **Políticas públicas para los CAA en sus distintos niveles y etapas**

En función de lo hasta aquí expuesto, desde nuestra perspectiva de análisis consideramos que la necesaria articulación y coordinación

entre las políticas dirigidas a los CAA se plasma en un escenario marcado por la existencia de distintos niveles que se complementan y en cierta medida se yuxtaponen:

- a. Un primer nivel, representado por aquel donde encontramos las políticas que apoyan específicamente a iniciativas puntuales en materia de CAA.
- b. Un segundo nivel, que comprende a los mecanismos que facilitan la articulación entre los mismos.
- c. Un tercero, de carácter más indirecto en relación a los CAA, que se vincula a todos aquellos aspectos e iniciativas que contribuyen a la construcción de lo que se denomina una *ciudadanía alimentaria* a través del “consumo responsable” de alimentos (Fontanet, 2021: 47).
- d. Un cuarto nivel, desde el cual se interpreta que las políticas públicas deben promover cambios significativos en los modelos de producción y consumo de la sociedad.

Los cuatro niveles enunciados pueden hallarse presentes, de manera implícita o tácita en las diversas políticas relacionadas con los CAA, tanto en aquellas que inciden de manera directa como en las que, ubicadas fundamentalmente en el tercer nivel, actúan de manera indirecta sobre los mismos. En función de ello, en estos cuatro niveles asistimos a la existencia de planteos no siempre resueltos en términos de lo ya expresado acerca de la definición del objeto/sujeto en relación a los CAA, sino también en materia del ¿qué y cómo hacerlo?, junto con la manera en que se traduce y corporiza la necesidad de coordinación y de articulación de las distintas iniciativas de políticas en relación al tema.

A continuación, pasaremos a caracterizar cada uno de esos niveles indicando sus aspectos sustantivos, particularmente en términos de los objetivos de las políticas que situamos en los mismos, las y los destinatarios y la relación “sujeto-objeto” de las políticas y las instancias responsables en términos de su for-



mulación y ejecución, especificando además algunos ejemplos dentro del vasto escenario que muestran actualmente los CAA y las políticas vinculadas a los mismos en la Argentina.

#### **4a) El Nivel 1: Las políticas de promoción y apoyo directo a los CAA**

En este nivel ubicamos a las iniciativas de apoyo puntual a grupos de productores que conforman algún tipo de CAA, las cuales apelan a instrumentos y mecanismos que ya son tradicionales en el ámbito de los programas y proyectos de desarrollo rural, y en forma especial en aquellos que cuentan con financiamiento multilateral a partir de fondos provenientes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), del Banco Mundial (BM) y del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), entre otros organismos. Estos instrumentos, a través de los cuales se canaliza un trabajo orientado a la mejora de la oferta productiva y comercial de los grupos de productores son básicamente:

- La asistencia técnica.
- La asistencia financiera, destinada según los casos a infraestructura y/o capital circulante y que puede ser reembolsable (créditos-microcréditos) o no reembolsable (subsidijs, Aportes no Reembolsables –ANR–, etcétera).
- La capacitación y la difusión.

Particularmente en la órbita del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) –que pasó a tener rango de Secretaría dependiente del Ministerio de Economía en agosto del 2022– y bajo diferentes nombres, siglas, encuadres institucionales y estructuras y recursos humanos de gestión y administración, estos Programas han tenido una relativa continuidad desde los años '90, más allá que en muchos períodos se han visto afectados por restricciones de índole presupuestaria. Muchos de esos Programas funcionaron en la órbita de la Secretaría de Agricultura Familiar y eran ejecutados a través de la Dirección Ge-

neral de Programas y Proyectos Sectoriales y Especiales (DIPROSE), área que continuó en gran medida con las modalidades consolidadas (en términos de esquemas de funcionamiento y recursos humanos calificados) en los años de vigencia del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP). Esto genera sin duda ventajas: entre las principales, podemos señalar el hecho de contar con un perfil experto en la interrelación con los organismos financiadores y en el armado de proyectos en función de las líneas de financiamiento disponibles en el ámbito multilateral; un circuito operativo fluido, más allá de que pueda haber subejecución de fondos en determinados programas en algunos momentos; contactos sólidos y frecuentes con las instancias ejecutoras a nivel provincial; una gran capacidad para adecuar los programas en términos de componentes, actividades y de reorientar las acciones frente a cambios de gestión.

En el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), cabe destacar entre otros al Programa “Sembrar Soberanía Alimentaria”, que apunta al abastecimiento local para población vulnerable de comunidades rurales y de áreas urbanas y periurbanas. A nivel provincial, en el caso de Buenos Aires se cuenta con el Programa Alimentos Bonaerenses, en Santa Fe funcionan el Programa de Producción Sustentable de Alimentos Periurbanos y de Agroindustria Familiar (PAF) y en Córdoba los Programas de Fortalecimiento Institucional, Cosechando para mi Familia y el Consejo Consultivo de Alimentos (Fontanet, 2021).

Entre las limitaciones de estas políticas, podemos señalar una creciente tendencia a la “proyectificación” (Munck af Rosenschold, 2019:2) que puede llegar a traducirse en rigideces para operar en escenarios sumamente complejos como son los inherentes a los CAA. Algunas autoras destacaron también la existencia de una débil articulación con programas e iniciativas que se implementan fuera de su ámbito (Nogueira, 2016) y la falta de

abordajes integrales a partir del uso de “herramientas parcializadas” (Deux Marzi, 2020: 417). Más allá de esto, creemos que son las políticas ubicadas en este nivel las más frecuentes y habituales que se han implementado en las últimas décadas para apoyar a los productores primarios de la agricultura familiar y otras modalidades organizativas vinculadas a la economía social, tales como cooperativas, fábricas recuperadas, etcétera. En función de ello, nos atrevemos a afirmar que la visión de las políticas para los CAA como una acumulación de diversos instrumentos de intervención y programas ubicados en este nivel parece estar muy enraizada no sólo en la perspectiva de los propios actores destinatarios de la misma, sino también en la de muchos profesionales vinculados a la gestión y hasta en numerosos investigadores que han venido analizando estos temas.

En términos de resultados, el accionar de estos programas en el caso de los CAA parece haber resultado más favorable en aquellos mercados que no estén sobreofertados y en los que no se registre mucha competencia (tanto dentro del sector que conforman los actores de los CAA como más allá de los mismos, en relación a los productos de la economía convencional). Un aspecto a seguir explorando en estos casos es en qué medida se verifica lo que postula Hernández Aracena (2017) al sostener que los mecanismos de autorregulación (expresados en los CAA en reglamentos, estatutos, etcétera) disminuyen los incentivos y oportunidades para la entrada de nuevos participantes en los mismos.

El apoyo que se brinda permite además en muchos casos consolidar a esos CAA, arribando en materia comercial a una posición más ventajosa que la original, la cual, en la medida que satisfaga las expectativas de las y los destinatarios (y también de los responsables técnicos de la implementación desde los propios programas) termina dando respuesta a ellas, pero puede llegar a restringir un mayor alcan-

ce en cuanto a objetivos en materia comercial. Esta posición luciría a todas vistas razonable en situaciones donde los CAA no estén expuestos a una marcada dinámica competitiva, tanto de carácter externa como interna. Pero hay que tener en cuenta que “la existencia de un mercado implica considerar su relación con otros mercados” (Craviotti y Cattaneo, 2010: 62). De allí que el crecimiento de un mercado se relaciona así con la posibilidad de incursionar en otros mercados de mayor alcance, que en muchos casos trascienden el ámbito en el que se inserta el original.

Como señaláramos anteriormente, consideramos que gran parte de los apoyos a las CAA provenientes de estos programas en los últimos años los encontramos en este nivel de políticas de promoción. No obstante, también se observan algunos avances interesantes en algunos casos del ex MAGyP y del MDS hacia lo que denominamos el *nivel 2*, que implica una mayor articulación entre distintos CAA a través de las políticas dirigidas hacia ellos.

#### **4b) El Nivel 2: Las políticas de articulación entre CAA**

Actualmente se observa en líneas generales un mayor desarrollo de este nivel de políticas de promoción, las cuales ponen énfasis en la búsqueda de articulaciones, complementaciones y economías de escala entre diferentes CAA, buscando una ampliación de la oferta, la canalización de los excedentes de unos hacia otros y la llegada a mercados más amplios que los propios de cada uno de ellos. Se apoyan en el desarrollo de estrategias de vinculación entre distintos CAA, materializadas a través de acuerdos y asociaciones entre los mismos, que son motorizados desde los propios CAA, desde las organizaciones que los promueven o a partir de los instrumentos o áreas de políticas que brindan apoyo a los mismos. En los dos primeros casos juegan un rol preponderante los responsables/organizadores/técnicos de los CAA y las llamadas “comercializadoras”,

mientras que en el tercero cabe destacar la importancia que le puedan asignar a esta articulación las y los funcionarios encargados de dichas políticas. En todos los casos, se procura que los CAA cuenten con una perspectiva más amplia en términos de sustentabilidad y que el alcance sea mayor a la mera complementación de instrumentos que puede darse en el primer nivel. El trabajo que se lleva a cabo en estos casos apunta a *ampliar y colocar* la oferta productiva y comercial más allá del circuito original, dando lugar a fenómenos interesantes, como el de las Redes.

En la esfera del MDS, uno de los programas desde los cuales se promueve este tipo de articulación es Mercados de Cercanía, que se compone de una Red de Mercados por una parte y una línea más convencional de proyectos o subsidios por la otra. En palabras de su responsable, quien cuenta con una vasta experiencia de trabajo en el ámbito de la comercialización en las organizaciones sociales y se encuentra a cargo actualmente del área de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas del MDS, la Red es a su vez “un registro y un espacio de articulación entre distintos espacios de comercialización” (Mutuberría Lazarini, 2021: 37), los cuales se procura visibilizar a través del trabajo de la coordinación del Programa. También desempeñan en el mismo un rol clave los llamados “intermediarios solidarios”, que son organizaciones que buscan vincular la producción con el consumo, generando puestos de trabajo en las tareas propias de la comercialización.

En el ámbito del ex MAGyP, cabe destacar el rol que tiene en el Programa “Acercar Alimentos”, que busca contribuir a la soberanía alimentaria y a la integración de las economías regionales y comunitarias. Para ello, se conformó una mesa de articulación interministerial con la participación de la Jefatura de Gabinete de Ministros, los Ministerios de Agricultura, Ganadería y Pesca, Desarrollo Social, Desarrollo Productivo y del Interior;

los organismos descentralizados-autárquicos del MAGyP (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA–, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria –INTA–, Instituto Nacional de Semillas –INASE–) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS). El objetivo es el de fortalecer los circuitos cortos de comercialización, mediante acciones concretas organizadas y coordinadas, integrando al comercio tradicional nuevas formas de comercialización comunitaria, para contribuir con la seguridad y soberanía alimentaria. Desde el ámbito del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) también se han venido impulsando las Mesas de Asociativismo y la Economía Social a nivel de los territorios para articular distintas iniciativas de CAA.

Este tipo de *Mesas de Articulación* o *Mesas de Trabajo* se han conformado en los últimos años a través de diversas instancias (públicas y privadas) que procuran articular iniciativas de representantes de la Sociedad Civil, políticos, administradores, promotores, investigadores y científicos. Poseen como denominador común la presencia de una multiplicidad de actores a distintos alcances (nacional, regional, local), de transectorialidad y de esquemas de partenariatado entre el sector público y las diversas representaciones de la sociedad civil. Más allá del formato que se adopte, se busca la coordinación entre diversas áreas, organismos e instituciones cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a problemas originados en múltiples causas, como es el caso de los CAA. Su establecimiento y sus operatorias se visualizan como posibles respuestas para superar las limitaciones que se plantearon en el anterior nivel de políticas y en lo que respecta a los CAA creemos que se necesita aun un mayor desarrollo de las mismas para estar en condiciones de evaluar su efectividad. Más allá de ello, la experiencia obtenida en la generación y la trayectoria seguida por muchas de estas instancias en temáticas vinculadas a los CAA

y más allá de los mismos indican que han representado un avance en función de superar las limitaciones que plantea el desarrollo de alternativas en exceso *individualistas*.

Desde la perspectiva de este trabajo, nos interesa destacar un aspecto clave para el adecuado funcionamiento de estas instancias: el de los perfiles de los agentes y/o representantes que participan en ellas. Loreto Salvador Benítez y González López (2016: 266) señalan al respecto las crisis y transformaciones de las identidades profesionales, identificando además las “resistencias del orden anímico-personal al trabajo colaborativo, en grupo y equipo”. Por su parte, Repetto (2010: 78) destaca que

los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de soportes técnicos altamente sofisticados, entre otras razones porque la intersectorialidad, que es tan propia de los retos de integralidad, implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector x o y, debe adicionar conocimientos de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular.

Además señala que “contar con recursos humanos con ese perfil parece resultar un tema pendiente a nivel latinoamericano” (Repetto, 2010: 79).

El logro de mejores resultados en el accionar de estas instancias depende también, entre otros factores, de que no adolezcan de una gobernanza difusa, de que no se verifique un desigual o inconstante grado de participación de los organismos y actores que la conforman, de que se garantice una adecuada representatividad (en términos de jerarquía y poder de decisión) de los participantes (un hecho que se termina reflejando en la mayor o menor autonomía que tengan para convalidar y llevar adelante los acuerdos que surjan en la Mesa), de que se genere y comparta información des-

de las mismas y que no tiendan a replicarse y superponerse en su accionar en los mismos ámbitos territoriales. También deben superarse dificultades que surgen habitualmente en términos del establecimiento y cumplimiento de una agenda y un cronograma de trabajo con metas y objetivos a cumplir en plazos específicos.

#### **4c) El Nivel 3: Políticas para la construcción de una “ciudadanía alimentaria”**

Las políticas que ubicamos en este nivel persiguen, entre otros fines, el de contribuir a generar una mayor demanda social orientada al consumo responsable (Fontanet, 2021) y operan apoyando en algunos casos (muchas veces de manera indirecta) a los CAA, promoviendo el consumo de algunos tipos de alimentos que se comercializan en ellos y/o limitando la expansión del consumo de alimentos comercializados a través de canales convencionales. Se basan principalmente en una intervención sobre la demanda de los productos que se comercializan en los CAA, aunque no de manera excluyente y son básicamente, como la mayor parte de las relacionadas con los mercados, políticas intrínsecamente regulatorias. En ese carácter, y como sostienen Jaime *et al.* (2013: 63) “generan arenas de conflicto y negociación entre grupos de interés que tienen intereses o preferencias distintas, conflictivas entre sí en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a desplegar sus recursos (poder) para lograr que sus preferencias sean bien atendidas por las políticas. Al respecto, cabe destacar que el rol del Estado y de las políticas públicas en la construcción de la demanda de un mercado fue señalado por Bourdieu al destacar que en el mercado el Estado no es únicamente el regulador encargado de mantener el orden y la confianza y el árbitro encargado de controlar las empresas y sus interacciones que habitualmente vemos en él, sino que contribuye de manera decisiva a la construc-

ción de la demanda y de la oferta”. La oferta, sostiene Bourdieu, por estar estructurada (en especial debido a la intervención del Estado) puede satisfacer y explotar “la demanda, también diferenciada y estructurada”, que en parte contribuyó a crear” (Bourdieu, 2001:38). Por otra parte, Blind (2004) entiende a la regulación como el resultado de una conjunción de mecanismos de ajuste asociados con una configuración de formas institucionales, siendo esta una alternativa a la idea de regulación como un equilibrio estático. En su trabajo se establece una taxonomía de regulaciones en el mercado de productos que abarca los campos de relaciones entre los oferentes y los demandantes del producto, de relaciones “externas” a los oferentes del producto, y de relaciones entre las organizaciones en el ámbito de la oferta de productos.

En el fondo, las políticas ubicadas en este nivel estarían remitiendo, desde una perspectiva de mercado, a una especie de *juego de suma cero*, asumiendo tal vez de una manera excesivamente lineal que el producto que se compra en un CAA no se adquiere en un canal convencional. Se encuentran reflejadas en normativas de disímil alcance y nivel jerárquico y jurisdiccional, que apuntan a uno u otro de los objetivos anteriores (promoción o limitación de uno u otro tipo de consumo), sirviendo la existencia e implementación de estas normas como estímulo o freno para su compra. Entre los ejemplos de este nivel de política, encontramos entre otras a:

- a. El Plan Argentina contra el Hambre (Res. 2020-8-APN-MDS), uno de cuyos componentes es de apoyo a la producción y comercialización de alimentos, que tiene como objetivo favorecer la producción y comercialización de alimentos de la economía solidaria, social y popular, el cooperativismo y la agricultura familiar, para lo cual incluye, entre otras actividades, la creación y el fortalecimiento de mercados populares. Otro componente es la Tarjeta Alimentar (TA), que llega a fines del año 2021 a más de 4.000.000 de destinatarios/as en todo el país.
- b. La Ley 27.545 (Ley de Góndolas), a través de la cual se destina un espacio del 5 % de las góndolas en los supermercados para los productos originados en la agricultura familiar.
- c. La Ley 27.642 de Promoción de la Alimentación Saludable, que impone el etiquetado frontal con advertencias para los consumidores en aquellos productos con exceso de azúcares, sodio, grasas saturadas, grasas totales y calorías.
- d. La Ley 26.355, de Marcas Colectivas, que brinda la posibilidad de contar con un signo de identidad comercial a los productos y/o servicios elaborados o prestados por las formas asociativas destinadas al desarrollo de la economía social.
- e. La 26.117 de Promoción del Microcrédito para el desarrollo de la Economía Social, que establece la promoción y regulación del microcrédito, a fin de estimular el desarrollo integral de las personas, los grupos de escasos recursos y el fortalecimiento institucional de organizaciones no lucrativas de la sociedad civil que colaboren en el cumplimiento de las políticas sociales.
- f. El Programa de desarrollo de proveedores de alimentos de la Economía Popular, que opera en el ámbito del MDS y que tiene por objetivo facilitar progresivamente el acceso de los productos de la economía popular a las góndolas de los supermercados y almacenes. Para ello, se busca fortalecer y desarrollar cadenas productivas regionales de la Economía Popular, que permitan a los microemprendedores incorporar sus productos en los centros comerciales.
- g. Normas de compra estatal en sus distintos niveles jurisdiccionales (dirigidas a esos productos/mercados). Incluye a los sistemas de compras públicas de alimentos en ámbitos urbanos.

h. Campañas de concientización para el consumo de alimentos saludables, como el Programa “5 al día” que promueve la ingesta diaria de 5 porciones de frutas y hortalizas (Winograd, 2006).

También cabe destacar la existencia de estas políticas a nivel provincial, como en el caso del Programa de Recuperación Nutricional Hambre Cero en la provincia de Misiones, que entrega *tickets* para compra de productos en las ferias francas localizadas en la provincia y a nivel municipal, la restricción para la instalación de supermercados que rige en el partido de Berazategui (Provincia de Buenos Aires).

Se visualiza *a priori* un potencial muy grande para articular políticas y experiencias en estos temas, partiendo de iniciativas que han mostrado resultados favorables en otros contextos, como en el caso del Programa Hambre Cero de Brasil, introducido por el presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva en 2003 con el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza extrema en el país. Un aspecto a indagar en torno a estas políticas es cómo se relacionan con los aspectos territoriales. En principio, en muchas de ellas, por sus características y objetivos, la mirada territorial no aparecería suficientemente priorizada. Fontanet (2021: 52) señala también que las compras desde los municipios “conlleva enormes desafíos y potencialidades para el entramado organizacional de cada territorio” y que “requiere de ordenanzas específicas que establezcan criterios para equiparar las oportunidades de las cooperativas frente a otras empresas”. Otro problema es la necesidad de escala que se necesita habitualmente para poder proveer al Estado, lo que termina favoreciendo la adquisición de los productos “convencionales” elaborados y comercializados por las grandes empresas del sector alimentario.

Creemos que en lo que respecta a los CAA el impacto de este nivel de política sobre las anteriores es aun débil, pudiendo potenciarse su alcance si hubiera una mayor imbricación y

articulación de este nivel con los anteriores y si se avanzara aun más en la conformación de mecanismos de gobernanza que contemplen la participación de las y los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil. Cabe preguntarse en qué nivel jerárquico y jurisdiccional de las autoridades deben recaer éstas y si a nivel de las estructuras administrativas que existen se cuenta con suficientes perfiles profesionales preparados para llevar adelante estas acciones de articulación.

#### **4d) El Nivel 4: La propuesta de políticas que promuevan la instauración de “sistemas alternativos” de producción, comercialización y/o de configuración política de la sociedad**

A diferencia de los tres niveles anteriores, hablamos en este caso de propuestas porque básicamente aparecen expresadas de esta manera en un plano más de las ideas y de las visiones políticas que en el de una implementación concreta en términos de gestión, al menos desde un abordaje integral. Son planteos que se inscriben en una “visión macropolítica de la economía solidaria” (Castelao Caruana, 2016: 355) a través de la cual se impulsan transformaciones sociopolíticas que permitan, entre otros aspectos, modificar las relaciones de propiedad, de producción y de intercambio, siendo uno de los vehículos para ello el desarrollo de estructuras productivas “contrapuestas a la lógica del capital, capaces de autosustentarse y crear nuevas relaciones sociales” (Hopp, 2017: 24).

Particularmente en lo que respecta a nuestro objeto de estudio, promueven cambios más radicales, tendientes a la instauración de “sistemas alternativos” de producción, comercialización y/o de configuración política de la sociedad y buscan ir más allá de una contribución coyuntural a la creación de empleo y de generación de ingresos para la población



vulnerable. Este enfoque es puesto en discusión en tanto restringe la efectividad de las políticas públicas para incidir de manera estructural en las condiciones socioeconómicas de las personas beneficiarias y limitan su rol como componente central de “un proyecto de transformación político, económico y social” (Castelao Caruana, 2016: 350).

En el fondo, más que fortalecer una oferta consolidada y con perspectivas de expansión de los CAA a los mercados ya existentes, se busca conformar un nuevo tipo de mercado (Gandulfo y Rofman, 2020) sustancialmente diferente al convencional, con una “democrática conformación de relaciones sociales de cooperación entre productores y consumidores que aseguren la reproducción del espacio de construcción social colectivo” que reemplaza los criterios de competencia convencional propios del sistema capitalista (Rofman, 2020: 29). Son expresadas muchas veces como un objetivo en sí mismo y en otros como un requisito para que los anteriores niveles de políticas en la materia se traduzcan en resultados concretos y más favorables. Representarían un menor nivel de gradualismo/reformismo y una demanda de cambios más radicales y sobrepasarían a nuestro entender lo que consideramos una política de regulación. La satisfacción a estas demandas de cambio excede claramente las facultades que disponen los propios sistemas administrativos estatales, requiriendo en principio de los consensos necesarios en las instancias legislativas de los diferentes ámbitos jurisdiccionales para avanzar en la sanción de normas que reflejen de manera acabada esas ideas.

### **La articulación y coordinación de políticas públicas para los CAA: su necesidad y los desafíos para alcanzarlas**

La necesidad de una mayor coordinación y articulación de las políticas en materia social –en donde sin duda el tema de los CAA está in-

serto– y las dificultades para alcanzarla ya han sido muy bien analizadas por diversos autores; así, Castelao Caruana (2016), destaca, entre otros aspectos, la coexistencia de diferentes enfoques con ideas heterogéneas sobre el alcance de la economía social y solidaria, el hecho de poseer una marcada visión instrumental sobre la misma, su aplicación de manera fragmentada y la ausencia de transversalidad. A nivel de la gestión pública, Repetto (2010) señala los límites que presenta un Estado organizado sectorialmente para intervenir en el campo de lo social de modo tal de generar sinergias entre las distintas iniciativas a nivel ministerial, de políticas y de programas y la dispersión de esfuerzos que se verifica en la práctica. Existen además limitaciones en términos presupuestarios y de perfiles técnico-profesionales para profundizar estos roles de articulación, sumado a déficits en lo que Bertranou (2015: 48) denomina “la calidad del aparato burocrático en términos del personal, los sistemas de información y de gestión y los medios a su disposición”. En particular, la división funcional preponderante en los organigramas de los ámbitos estatales termina limitando un mayor desarrollo de capacidades y perfiles más aptos para el trabajo de articulación. También su trabajo pone el acento en otras cuestiones que influyen en el alcance de las mismas: la descentralización y la territorialidad y en el papel preponderante que en la conformación de una política social desempeñan los esfuerzos de coordinación.

En un trabajo reciente, más focalizado en la producción y comercialización de la agricultura familiar, Fontanet (2021) pone énfasis en la tensión existente entre el imperativo de las transformaciones estructurales *versus* la necesidad de dar respuesta a las situaciones de hambre que padece parte de la población argentina. Y en lo que respecta a la integración de políticas alimentarias, Candel y Pereira (2017) sostienen que, debido a la multiplicidad de escenarios y dimensiones involucradas, las

conceptualizaciones y priorizaciones resultan diferentes entre los actores involucrados, lo que contribuye a la configuración de un “problema retorcido” (en inglés, *wicked problem*), concepto que sirve para describir una cuestión que es difícil o imposible de resolver dado que presenta aspectos incompletos, contradictorios y/o cambiantes que en muchos casos hasta resulta difícil de reconocer.

Nos encontramos también en el caso de los CAA con un escenario en donde, como plantea Metcalfe (1999: 57) predominan contextos de fuerte interdependencia, en los cuales “el comportamiento y la eficacia de cualquier organización están supeditados en gran medida a la manera en que se combinan sus actividades con las de las otras” y en donde “hay macroproblemas pero no hay macrocompetencias para intentar resolverlos”: un espacio en donde, además, se requiere profundizar el avance en “la formulación de respuestas integradas en lo sustantivo y articuladas en lo operativo” (Leyton *et al.*, 2017: 2).

Dada la complejidad de nuestro objeto de análisis, los CAA, creemos también que la articulación y coordinación debe ir más allá de una visión instrumental o meramente operativa, siendo nuestra intención que este trabajo pueda constituir también un aporte en este sentido. Otro aspecto a destacar es que en muchos casos los niveles de políticas analizadas aparecen “mezclados” en las propias demandas de los actores (pequeños productores, actores de la economía social, etcétera). Esto se traduce en una “falta de correspondencia” entre lo que el actor social demanda y lo que la política específica puede ofrecer, lo que hace que se la vea como insuficiente o de alcance muy parcial para consolidar a los CAA.

Hay que partir de la base, tal como sostiene Fernández (2021: 180), que “el aparato institucional del Estado condensa tensiones y contradicciones” y que además

(e)l Estado es un actor que se desagrega en una pluralidad de actores, que pueden encontrarse más o menos coordinados entre sí, cada uno de ellos con distintas dotaciones de recursos (de todo tipo) y con objetivos diferentes o incluso contradictorios, y que tienen la capacidad para desplegar esos en función a sus propios intereses y preferencias (Jaime *et al.*, 2013: 68).

Más allá de ello, existen sin duda limitaciones a nivel de las capacidades estatales (fragmentación en la gestión, restricciones financieras, etcétera) y también de las propias organizaciones que trabajan en el marco de los CAA (adscripciones políticas, diferentes territorialidades, consideraciones subjetivas y de orden personal, acceso a recursos financieros, dificultades para compartir información, etcétera) para avanzar más rápidamente en esa articulación. Por otra parte, tal como destaca Fontanet (2021: 45), “el alcance de las políticas públicas nacionales encuentra tensiones en la articulación con las políticas públicas locales” y al analizar las estrategias provinciales dirigidas a la agricultura familiar señala que “muchas veces, estas contemplan la idiosincrasia propia de cada territorio, atravesada por procesos históricos, sociales y territoriales”. Cada territorio, sostiene este autor, constituye un escenario en donde diferentes fuerzas encuentran consensos y disensos y “las experiencias de participación social alrededor de cuestiones sociales y específicas de cada territorio permiten problematizar la compleja relación entre las políticas públicas, el Estado, la organización y la territorialidad (Fontanet, 2021: 46). A su vez, Hinrichs (2003) destaca el hecho de que existen diferentes interpretaciones del concepto de “local” en relación a los sistemas alimentarios, que varían en cuanto a los vínculos y a las relaciones del mismo con el espacio “no local”.

A partir de este trabajo, intentamos aportar una mirada acerca de la pertinencia de la focalización sobre los CAA como ámbito



específico, aun dentro (o no sólo dentro) de las políticas sociales y destacar especialmente la necesidad de que la articulación –coordinación se plantee de manera más relevante en función de los diferentes niveles de políticas que se dirigen a los CAA, sin que ello implique subestimar la importancia de que se profundice en las cuestiones más operativas o instrumentales–. También se quiso destacar la necesidad de avanzar en una visión de conjunto de estos aspectos, a efectos de que las percepciones y el accionar de los actores privados y públicos involucrados en los CAA no queden circunscriptos a algunos de los niveles de políticas acotando los alcances de los esfuerzos de coordinación que se llevan adelante para la consolidación de los CAA.

A modo de conclusión podemos afirmar que existe un potencial muy grande para profundizar la articulación de los niveles de políticas que se describieron en este artículo de investigación. Ello se plasmaría en resultados favorables para la consolidación de los CAA, teniendo además un impacto muy significativo en la *performance* de los mismos y posibilitando no sólo una mejora en las condiciones de vida de los actores que forman parte de los mismos, sino también en el acceso de la población a más y mejores alimentos.

## Referencias bibliográficas

- Beckert, J. (2009). El orden social de los mercados. *Comunicación, Cultura y Política. Revista de Ciencias Sociales*. 1 (2): 147-172. Disponible en: <https://journal.universidadean.edu.co/index.php/revistai/article/view/642>.
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 4: 37-59.
- Blind, K. (2004). *New products and services: Analysis of Regulations Shaping New Markets, Final Report*. Alemania: European Commission–Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research, Karlsruhe.
- Borsellino, V.; Schimmenti, E.; El Bilali, H. (2020). Agri-Food Markets towards Sustainable Patterns. *Sustainability*. 12, 2193.
- Bourdieu, P. (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Bui, S.; Cardona, A.; Lamine, C.; Cerf, M. (2016). Sustainability transitions: insights on processes of niche-regime interaction and regime reconfiguration in agri-food systems. *Journal of Rural Studies*. Vol. 48, 12/16: 92-103.
- Cagliano, R.; Worley, C.; Caniato, F. A. (2016). *The Challenge of Sustainable Innovation in Agri-Food Supply Chains. Organizing for Sustainable Effectiveness*.
- Candel, J. J. L y Pereira, L. (2017). Towards integrated food policy: Main challenges and steps ahead. *Environmental Science & Policy*. Vol. 73: 89-92.
- Caruana, M. E. (2016). Las políticas públicas y su visión de la economía social y solidaria en Argentina. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. Año LXI, Núm. 227: 349-378.
- Craviotti, C. (2020). *Circuitos cortos de comercialización. (Argentina, 2000-2019)*. En: A. Salomón y J. Muzlera (Comps.). *Diccionario del agro iberoamericano*. Buenos Aires: Teseopress.
- Craviotti, C.; Cattaneo, C. (2010). *La construcción social del mercado en “nuevos” productores en situación de vulnerabilidad*. En C. Craviotti (Comp.). *La otra agricultura. Trayectorias y estrategias de microemprendedores pampeanos. Colección Investigaciones y Ensayos* (pp. 61-82). Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Corbett, T. y Noyes J. (2008). Human Services Systems Integration: A Conceptual Framework. *Institute for Research on Poverty Discussion Paper*. Núm. 1333-08. Disponible en: <http://www.irp.wisc.edu>.
- Deux Marzi, M. V. (2020). Configuraciones y reconfiguraciones de las políticas de promoción de la Economía Popular y Solidaria en el Estado nacional, 2015-2019. *Revista Pers-*

- pectivas de Políticas Públicas. Vol. 9, Núm. 18: 401-427.
- El Bilali, H. (2019). The Multi-Level Perspective in Research on Sustainability Transitions in Agriculture and Food Systems: A Systematic Review. *Agriculture*. 9 (4): 74.
- Fernández, C. I. (2021). El Estado y las políticas públicas: Un mapa teórico para su análisis. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 16: 177-193.
- Fontanet, F. (2021). *Diagnóstico de la producción y comercialización de alimentos en el marco de la Economía Solidaria, Social y popular de la agricultura familiar en Argentina*. Documento de Apoyo al Plan Argentino contra el Hambre. Madrid: Programa EUROsocial-IILA-Ministerio de Desarrollo Social.
- Francois, M.; Ricci, C.; O'Reilly, S.; Soto, P.; Pujol, D.; Champetier; De Borchgrave, C.; Janot, J. L (2000). *Comercialización de los circuitos locales. Serie “Innovación en el Medio Rural”, Cuaderno de la Innovación*. Núm. 7, Observatorio Europeo Leader. Comisión Europea, Bruselas.
- Gandulfo, A.; Rofman, A. (2020). Sistemas locales de producción y consumo de alimentos saludables. *Revista de Ciencias Sociales, segunda época*. Núm. 37: 57-83. Disponible en: [unq.edu.ar/revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-n-37.html](http://unq.edu.ar/revista-de-ciencias-sociales-segunda-epoca-n-37.html).
- Geels, F. (2018). Socio-Technical Transitions to Sustainability. *Oxford Research Encyclopedia of Environmental Science*. Disponible en: <https://oxfordre.com/environmentalscience/view/10.1093/acrefore/9780199389414.001.0001/acrefore-9780199389414-e-587>.
- Grisa, C.; Niederle, P.; Gueneau, S.; Le Coq, J. F.; Craviotti, C.; Borrás, G.; Campos Ruiz Díaz, D.; Avila-Sánchez, H.; Fregun-Gresh, S.; Miranda Scheur, J.; Albarracín, J. (2021). *Las políticas alimentarias y la politización de la alimentación: la experiencia latinoamericana*. En J. F. Le Coc; C. Grisa; S. Gueneau; P. Niederle (Orgs.). *Políticas públicas y sistemas alimentarios en América*. Río de Janeiro: E-papers 550.
- Hernández Aracena, J. (2017). Sociología del mercado en América Latina: hacia una agenda de investigación. *Sociológica*. Año 32, Núm. 9: 77-110.
- Hinrichs, C. C. (2003). The practice and politics of food system localization. *Journal of Rural Studies*. 19 (1): 33-45.
- Holloway, L.; Kneafsey, M.; Venn, L.; Cox, R.; Dowler, E.; Tuomainen, H. (2007). Possible Food Economies: A Methodological Framework for Exploring Food Production-Consumption Relationships. *Sociologia Ruralis*. Vol. 47, Núm. 1.
- Hopp, M. V. (2017). *Políticas de promoción de la economía social en Argentina: desafíos para la construcción de una nueva institucionalidad*. En J. L. Coraggio (Ed.). *Miradas sobre la economía social y solidaria en América Latina*. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento (pp. 19-61).
- Howlett, M.; McConell, A.; Perl, A. (2015). Weaving the Fabric of Public Policies: Comparing and Integrating Contemporary Frameworks for the Study of Policy Processes. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*. 18, 3: 273-289.
- Jaime, F. M.; Dufour, G.; Alessandro, M.; Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Leyton, C.; Cortínez, V.; Fernández, I.; Fernández, J. (2017). *Desafíos Institucionales para la Articulación de Políticas Públicas. Serie Documentos de Trabajo No. 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo*. Santiago de Chile: RIMISP.
- Loreto Salvador Benítez, J.; González López, S. (2016). ¿Pueden la transdisciplina y complejidad ser un conocimiento mayor emergente en la universidad? *Educere*. Vol. 20, Núm. 66: 259-270. Disponible en: <https://www.re-dalyc.org/pdf/356/35649692007.pdf>.

- Martínez Nogueira, R. (2002). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 24: 1-24.
- Metcalfé, L. (1999). *La Gestión Pública: de la imitación a la Innovación*. En C. Losada. *De Burócratas a gerentes*. BID: Washington D.C.
- Munck Af Rosenschold, J. (2019). Inducing institutional change through projects? Three models of projectified governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*. 1-12.
- Mutuberría Lazarini, V. (2021). La batalla por la democratización de la comercialización. Entrevista a María Eva Verde, Coordinadora de Asesoramiento en Gestión a Unidades Productivas de la Secretaría de Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Revista Idelcoop. Sección: Reflexiones y Debates*. Núm. 233: 33-48.
- Nogueira, M. E. (2016). ¿Cambios en la gestión estatal del desarrollo rural? Reflexiones a partir de la creación de la Unidad para el Cambio Rural. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Argentina (2009-2014). *PAMPA*. (11): 63-88.
- Renting, H.; Wiskerke, H., (2010). New Emerging Roles for Public Institutions and Civil Society in the Promotion of Sustainable Local Agro-Food Systems. En *9th European IFSA Symposium*, Viena, Austria, 4 al 7 de julio de 2010. Disponible en: <https://edepot.wur.nl/146104>.
- Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas*. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación - Proyecto de Modernización del Estado: *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina* (pp. 47-87). Buenos Aires: Publicación del Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Rofman, A. (2020). *Políticas de apoyo a la alimentación sustentable. Aportes en el contexto de la economía solidaria y el desarrollo local*. En W. Uranga (Comp.). *Políticas sociales: estrategias para construir un nuevo horizonte de futuro*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; CEIL-CONICET; RIPPSO; Paraná: FAUATS.
- Tamayo Sáez, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En R. Banon y E. Carrillo (Comps.). *La nueva Administración pública* (pp. 281-312). Madrid: Alianza.
- Vilches, A.; Pérez, D. G. (2016). La transición a la Sostenibilidad como objetivo urgente para la superación de la crisis sistémica actual. *Revista Eureka sobre Enseñanza y Divulgación de las Ciencias*. Vol. 13, Núm. 2: 395-407. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=92044744012>.
- Winograd, M. (2006). Intervenciones dentro del Programa 5 al Día para promover el consumo de verduras y frutas en Argentina. *Revista chilena de nutrición*. 33: 282-287.



# Las mujeres indígenas como sujeto de política gubernamental.

## Breve panorama en el contexto latinoamericano y argentino

*Indigenous women as subject of government policy:  
A brief overview in the Latin American and Argentine context*

Por Mariana Gómez\* y Andrea Ivanna Gigena\*\*

Fecha de Recepción: 15 de julio de 2022.

Fecha de Aceptación: 01 de marzo de 2023.

### RESUMEN

Las mujeres indígenas como sujeto de política gubernamental son un fenómeno reciente a nivel latinoamericano y más ligado a las reformas neoliberales de la década de 1990, aunque existen antecedentes previos que se remontan a la década de 1950. En este artículo de investigación brindamos un breve panorama sobre algunas políticas públicas destinadas a mujeres indígenas en países latinoamericanos y en la Argentina enmarcadas en una periodización y diferenciación de los enfoques de las políticas indigenistas. Para ello, nos basamos en el análisis de información extraída de bibliografía especializada, de notas publicadas en medios

y en observaciones realizadas en el marco de nuestras investigaciones.

**Palabras clave:** *Mujeres Indígenas, Políticas Públicas, Estado, Latinoamérica, Argentina.*

### ABSTRACT

Indigenous women as a subject of government policy is a recent phenomenon at the Latin American level and more linked to the neoliberal reforms of the 1990s, although there are previous antecedents that date back to the 1950s. In this article we provide a brief overview of some public policies aimed at indigenous women in Latin American countries and in Argentina framed in a periodization and differentiation of the approaches of in-

---

\* Licenciada y Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Correo electrónico: marianadanielagomez35@gmail.com

\*\* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Magister en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba. Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas en la Universidad de Villa María, Córdoba. Correo electrónico: aigigena@conicet.gov.ar

digenist policies. For this, we base ourselves on the analysis of information extracted from specialized bibliography, from notes published in the media and on observations made in the framework of our investigations.

**Keywords:** *Indigenous Women, Public Policies, State, Latin America, Argentina.*

### **Introducción: demandas y denuncias de mujeres indígenas movilizadas**

Desde la década de 1970 en adelante, diversas organizaciones indígenas fueron consolidando sus demandas a nivel local, nacional, latinoamericano e internacional, pero la participación femenina usualmente fue secundaria. Esto ha cambiado en las últimas décadas: experiencias en México, Guatemala, Ecuador, Colombia y la Argentina muestran que las mujeres interpelan a las dirigencias de sus organizaciones y comunidades, al Estado, a las corporaciones y empresas que invaden sus territorios con proyectos económicos extractivistas, y también a los movimientos feministas, construyendo en algunos casos sus propios feminismos (comunitarios, indígenas, no hegemónicos).

El accionar y los posicionamientos de las mujeres indígenas, lejos de ser homogéneos, muestran versatilidad, y frente a la diversidad de estructuras y relaciones de opresión, pueden priorizar diferentes luchas en distintos momentos. En la Argentina existen colectivos de mujeres indígenas organizadas y, en los últimos años, emergieron en la esfera pública mujeres de origen mapuche, wichi, qom, kollá y diaguita en roles de activistas y militantes para visibilizar los reclamos de sus comunidades y colectivos (Gómez, 2014; 2020; 2020a; Gómez y Sciortino, 2018; Gómez y Trentini, 2020). Estas mujeres se reconocen desde los diacríticos comunes a la categoría mujer indígena (sabias y guardianas de saberes ancestrales y de los territorios) y también como mujeres subalternas atravesadas por el racismo y la pobreza estructural, diferentes violencias de género, incluyendo las de origen colonial, y

colonialismos internos en el contexto argentino. Entre las indígenas organizadas que vienen participando en las movilizaciones feministas masivas en la Argentina se encuentran las que se consideran feministas comunitarias, refiriéndose en el feminismo comunitario de Bolivia, y las que se nombran como antipatriarcales, como es el caso de las integrantes del “Movimiento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir” (MMIPBV). Éste es un movimiento “plurinacional” de mujeres indígenas con trayectorias de vida entre comunidades urbanas y rurales en distintas provincias, liderado por una activista mapuche. Se conformaron como un colectivo en el 2012 y a partir de 2014 comenzaron a organizar acciones colectivas en las calles (movilizaciones), parlamentos de y para mujeres indígenas, campañas e intervenciones en los medios para denunciar y darle visibilidad a sus problemáticas; también sostuvieron un persistente activismo en las redes sociales ganando una alta visibilidad en el movimiento de mujeres y disidencias argentino y en el movimiento indígena del país (Gómez, 2020). Las acciones del MMIPBV ponen en escena en el contexto argentino un proceso que en varios países de la región latinoamericana comenzó más temprano: el reclamo de las mujeres indígenas ante la sociedad y el Estado de su reconocimiento como sujetos políticos y politizados y como sujetos de políticas públicas gubernamentales, marcando su condición específica de pertenencia a pueblos indígenas.

Entre el 10 y el 20 de octubre de 2019, veintitrés integrantes del MMIPBV realizaron una ocupación pacífica del Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación, en la Ciudad de Buenos Aires, para exigir al ministro (Rogelio Frigerio) la conformación de una mesa resolutive interministerial. Con un pliego amplio y diverso de reclamos, la acción reunió en la capital del país a mujeres de comunidades mapuche, mapuche-tewuelche, qom, moqoit, mbya-guaraní y

tapiete venidas desde diversas provincias. Según explicaron a la prensa y en comunicados públicos, se autoconvocaron para denunciar el avance del neoextractivismo en sus territorios, las violencias sociales, de género e institucionales (estatales) interseccionadas con el racismo estructural que experimentan al ser mujeres de origen indígena, desempleadas en su mayoría y racializadas. También denunciaron la existencia de territorios indígenas militarizados, casos de violencia policial, de femicidios en Chaco y Salta, y de *chineo*, un tipo de violencia sexual de origen colonial que todavía reproducen hombres criollos y blancos contra las niñas y jóvenes indígenas del NOA y NEA (violación en grupo o en manada). Por último, reclamaron políticas públicas con enfoque interseccional e intercultural para atender sus problemáticas, exigieron un cupo laboral indígena en ámbitos públicos y privados y “una solución inmediata para comunidades en emergencia hídrica, abordaje urgente de la emergencia alimentaria y desnutrición infantil en los territorios y el reconocimiento pleno de nuestra autoridad como Guardianas Indígenas por el Buen Vivir a través de la creación de un estamento que tenga financiamiento y nos otorgue legitimidad judicial en la gobernabilidad de nuestras comunidades.”

En las siguientes páginas, acercaremos un breve panorama sobre algunas experiencias de políticas dirigidas a mujeres indígenas implementadas en países latinoamericanos y en la Argentina y mostramos la interrelación entre diversos actores y agencias estatales y no estatales que usualmente se ven involucradas en este entramado. Los datos del último Censo Nacional de la Argentina (2010) relevan que 955.032 individuos se reconocen como miembros de alguno de los más de treinta pueblos originarios que se declaran existentes y preexistentes en el territorio argentino, aunque varios se reconstruyeron en procesos de reemergencia indígena (etnogénesis) en las últimas dos o tres décadas. De este total,

473.958 (49.6%) son mujeres. Entendemos entonces por “mujeres indígenas” a quienes se autoreconocen como miembros de pueblos y/o naciones originarias. Este artículo se inserta en el marco de dos investigaciones mayores sobre mujeres indígenas. Una sobre acciones colectivas, procesos organizativos, políticos e identitarios en la Argentina (Gómez, 2014). La otra línea de investigación sobre mujeres indígenas, ciudadanía e institucionalidad estatal en curso (Gigena, 2018; 2015).

## 1. Estado, mujeres indígenas y políticas públicas en el contexto regional

La noción de mujer indígena requiere algunas aclaraciones. Por un lado, se trata de una categoría social que remite a un grupo poblacional identificado por un conjunto de características étnicas y sociohistóricas singulares que las hace visibles/identificables para las estadísticas (censos, relevamientos, etcétera), la investigación empírica, la reflexión teórica y la intervención social o política. Por el otro, que la mediación de la categoría social es una precondition, aunque no excluyente, para que la mujer que se autoreconoce como indígena se constituya en sujeto de alguna política gubernamental específica. Cualquier política gubernamental atiende una situación/condición que previamente ha sido problematizada y politizada como de interés público y que implica una acción o lineamientos de acciones más o menos estables en el tiempo (una gestión de gobierno, por ejemplo). En esta problematización intervienen además otros actores como los propios sujetos/as indígenas organizados, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), organismos y agencias internacionales, etcétera, entrecruzándose demandas por el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y las políticas globales de identidad (Segato, 2007).

Al referirnos a las mujeres indígenas como sujetos de política gubernamental estatal a



nivel internacional y latinoamericano, podemos distinguir histórica y analíticamente tres períodos asociados a diferentes modos de concebir los asuntos indígenas desde el Estado: a) el indigenista, b) el multiculturalista y c) el intercultural o plurinacional, según el país. Algunas veces, un período coexiste y hasta reproduce algunos efectos del anterior. Asimismo, algunos períodos se manifiestan de modo más notorio en determinados contextos regionales. El primero se enmarca en las acciones del indigenismo estatal en boga en la región desde la década de 1940. Se trata del Programa Indigenista Andino (PIA) ejecutado en Bolivia, Ecuador, Perú, el norte de Chile y de la Argentina entre 1951 y 1973. Si bien se trató de un programa para “modernizar” la vida comunitaria de los pueblos indígenas en enclaves estratégicos de la región andina, las mujeres tuvieron una atención especial en la medida que los diagnósticos les atribuyeron un papel central en el desarrollo de la comunidad, donde encontraban resistencias a los distintos lineamientos del PIA. Así: “...la solución insinuada era que las mujeres debían ser parte central del conjunto de las intervenciones de desarrollo y que se debía reforzar su rol de intermediación entre el Estado y las comunidades” (Prieto y Páez, 2017: 45). Esto se llevó a cabo a través de acciones en educación (alfabetización), salud (higiene, reproducción y alimentación) y organización comunitaria (clubes de madres) (Prieto, 2017).

El PIA fue inicialmente concebido para la integración de los pueblos indígenas a la sociedad dominante, financiado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en colaboración con otras agencias de Naciones Unidas —como la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la UNESCO—. Para esto trabajaron mancomunadamente con las incipientes burocracias estatales que luego, en la década de los ’70 y desde agencias especializadas, reemplazaron

a los técnicos internacionales y continuaron el PIA a través de “programas nacionales de desarrollo” para indígenas de zonas rurales (Prieto, 2017). Este desplazamiento en la conceptualización del PIA, desde un programa de integración nacional a un programa de desarrollo rural, se enlaza con el enfoque Mujer en el Desarrollo (MED) promovido por las agencias internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) a partir de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer (1975) y la Declaración del Decenio de la Mujer (1975-1985). En este sentido, la incidencia feminista de la época, que en general consideraba la subordinación de las mujeres sin atender a las diferencias que existen de acuerdo a la marcación o autoidentificación étnica-racial, no tomaba en cuenta que las políticas para el desarrollo estuvieron predominantemente orientadas a mujeres de pueblos indígenas. El enfoque MED priorizaba como sujetos de la acción estatal a la población pobre y rural (o periurbana), generalmente constituida por pueblos indígenas, los cuales en algunos países eran reconocidos como indígenas (Bolivia o Ecuador, por ejemplo) mientras que, en otros, hasta la reemergencia indígena de las décadas de 1980 y 1990, eran mayormente reconocidos como campesinos/as, aborígenes o indios (por ejemplo, Chile y en algunas regiones de la Argentina).

Posteriormente y al compás de las transformaciones neoliberales en la administración pública y el avance de las políticas de reconocimiento de derechos indígenas en el marco de la expansión de una ideología internacional (neo)liberal-multiculturalista, se inaugura un segundo momento para las políticas orientadas a las mujeres indígenas. México representa uno de los ejemplos más significativos en esta etapa. Allí se evidencia, durante las décadas de 1980 y 1990, en consonancia con la política de privatización de las tierras comunales de los campesinos-indígenas (ejidos), la creación de políticas y programas *específicos* para mu-

eres indígenas, concebidas como uno de los sectores de la población más vulnerables, con bajos recursos o directamente pobres, pero con capital social y cultural. Los programas y políticas se orientaron a promover el acceso a la salud sexual y reproductiva, a la justicia, al ejercicio de derechos y el acceso a microcréditos y pequeños fondos productivos, una intervención que tiene sus raíces en el enfoque de los años '80 sobre pobreza y desarrollo indígena de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM) (Deruyttere, 1997; Plant, 1998) y, también, en el enfoque mujer en el desarrollo de la ONU ya mencionado (Falquet, 2003).

El Estado, en su formato neoliberal, descarga sobre los individuos, ciudadanos/as y asociaciones civiles la responsabilidad de resolver problemas de pequeña o gran envergadura transfiriéndoles, en el mejor de los casos, presupuestos magros. En síntesis, se trata de una nueva forma de gobernabilidad surgida a fines del siglo XX donde las ONG, asociaciones civiles y diversas formas de financiamiento de la política social, mediante organismos internacionales de crédito, representan los vehículos por excelencia para lograrla. Boccara (2010) denominó a este tipo de dinámica como "multiculturalismo de Estado" o "etnogubernamentalidad", caracterizada por acrecentar los espacios de participación indígena que resultan funcionales a un modelo neoliberal que reconoce diferencias culturales y políticas de identidad sin dejar de generar pobreza, marginación, degradación ambiental y mecanismos de gobierno y de control en territorios, espacios y ámbitos sociales mediante políticas de validación y participación social (2010: 46).

El tercer período nos sitúa en los llamados "gobiernos progresistas" que llegaron al poder estatal en la región, específicamente Bolivia durante los gobiernos del Movimiento al Socialismo (MAS) y Ecuador con Alianza País. Allí, tras las luchas antineoliberales que tuvie-

ron como protagonistas significativos (aunque no exclusivos) a los movimientos de los pueblos indígenas, se inició un proceso refundacional de estos Estados que se plasmaron en las reformas constitucionales de 2008 en Ecuador y de 2009 en Bolivia. Estos procesos, considerados hitos del "nuevo constitucionalismo en América Latina", destacaron por el reconocimiento del carácter plurinacional/cultural de sus sociedades, la incorporación explícita de la dimensión étnica en la política estatal a través de la constitucionalización del Buen Vivir o Sumak Kausay en Ecuador y el Vivir Bien o Suma Qamaña en Bolivia (Monte y Gavernet, 2012) y la ampliación del reconocimiento de derechos para las mujeres (sociales, económicos y políticos) (Valdivieso, 2017).

La transversalidad de los mandatos constitucionales generó, en Bolivia, que las políticas contemplaran la singularidad de lo étnico y, en relación a las mujeres, se perfeccionaran los instrumentos sobre las violencias (de género, sexual y política). Incluso, la gestión estatal tuvo, al menos durante los primeros años de vigencia de la nueva constitución, una activa participación de mujeres indígenas en la gestión y ejecución de políticas públicas (Gigena, 2020). En Ecuador, en tanto, las políticas gubernamentales para las mujeres indígenas fueron más difusas o menos explícitas. Por ejemplo, el Consejo Nacional para la Igualdad de Género nunca tuvo un programa de trabajo estable y exclusivo para ellas. Por el otro lado, siguiendo en este tercer período, en otros países (como la Argentina y Chile) en la medida en que se agudizaron las críticas al paradigma multicultural de reconocimiento de derechos y sujetos, sin asumir los fundamentos de lo plurinacional, se produjo un desplazamiento hacia la noción de interculturalidad para pensar las políticas para los pueblos indígenas. En este proceso resuenan algunos planteamientos de la teoría decolonial, relativos a la discusión epistémica y política ante los nuevos proyectos políticos que se van prefigurando desde me-

diados de la década del 2000. En este sentido, Catherine Walsh (2006) fue quien inicialmente distinguió la interculturalidad del multiculturalismo y postuló los fundamentos conceptuales de la primera. Luego, desapegado de la impronta decolonial y mediante el aporte reflexivo de otros autores (como Boaventura de Sousa Santos), el concepto o paradigma de la interculturalidad se posicionó en varios Estados, organismos y agencias internacionales como un relevo conceptual más aceptable frente al multiculturalismo.

## **2. Políticas y programas para mujeres indígenas en México, Ecuador, Guatemala y Chile en las últimas tres décadas**

En México, las intervenciones gubernamentales para mujeres indígenas en el marco del período multicultural se produjeron mediante programas de desarrollo en la década del '80 dirigidos a mujeres rurales, concibiéndolas como beneficiarias de políticas asistencialistas con enfoque de "desarrollo de capacidades y habilidades" (Muñoz Rodríguez y Vázquez García, 2012). A partir de la década del '90, se sumaron otros programas para abordar las violencias de género hasta llegar a las CAMI (Casas de la Mujer Indígena), una vertiente del Programa de Derechos Indígenas o PDI (Gómez Montaña, 2015). En 1999, el Instituto Nacional Indígena (INI), en el marco del Programa de Trabajo para Mujeres Indígenas, recopiló información sobre asociaciones de mujeres indígenas. Uno de los componentes del PDI fue el Apoyo a la Mujer Rural con programas de microcréditos para proyectos productivos (Gómez Montaña, 2015: 35). En el 2004-2010 se puso en marcha el Programa Organización productiva para Mujeres Indígenas (POPMI) (de apoyo económico a proyectos productivos de distinto tipo) en 24 Estados, promoviendo la figura de "promotoras" en las comunidades (mujeres con roles de liderazgo) con el fin de aumentar la identifica-

ción y participación de otras mujeres. Se señala que, a pesar de este programa, las mujeres indígenas beneficiarias no lograron salir de la marginalidad.

En el 2004 se iniciaron algunas acciones desde la Secretaría de Salud Pública (SSP) para difundir los derechos sexuales y reproductivos entre mujeres indígenas, y se realizó un proyecto piloto sobre salud reproductiva y violencia de género en distintas regiones (tzotzil, mixe, zapoteca, huave, amuzga, mixteca y nahua). Con este trabajo, se tomó conciencia de las limitaciones de las mujeres para acceder a los programas de violencia de género: lejanía de las ciudades y de las cabeceras de los municipios, falta de recursos propios para poder trasladarse y ausencia de traductores en las instituciones y programas estatales. A partir de esta experiencia, se crearon las primeras Casas de Salud para mujeres indígenas y algunos refugios para mujeres en situaciones de violencia extrema. En el 2008, se tomó la decisión de transformar las Casas de Salud en Casas de la Mujer Indígena (CAMI). Concebidas desde una perspectiva interseccional, las CAMI buscan incidir en la difusión de los derechos sexuales y reproductivos y en el derecho a una vida libre de violencia (Gómez Montaña, 2015: 27). En la operación de una CAMI intervienen varios actores. En principio, una organización de mujeres indígenas legalmente constituida (con personería jurídica) y con antecedentes en trabajo comunitario. Dicha organización es la responsable de dirigir y administrar la casa y está obligada a aceptar el asesoramiento de una organización de la sociedad civil (OSC). El segundo actor es la "dependencia patrocinadora o financiadora", la CDI, a través de sus tres niveles (Dirección de Fortalecimiento de Capacidades Indígenas; las Delegaciones Estatales y los Centros Coordinadores de Desarrollo Indígena). Como tercer actor aparece una "asesora de proyecto", contratada por la organización de mujeres, a la que se le asigna el trabajo de apoyar las capa-

citaciones temáticas, ayudar en la preparación de informes y programas y también acompañar en la gestión y difusión de las actividades (Gómez Montaño, 2015: 51).

Para iniciar una CAMI las organizaciones de mujeres deben presentar sus proyectos en plazos determinados, un presupuesto y una especificación de las actividades a desarrollar. La gestión de las CAMI sigue un “modelo participativo” de atención a la salud sexual y reproductiva y la violencia de género en mujeres indígenas que establece criterios para la planeación, operación, seguimiento y evaluación de las Casas (la organización de mujeres indígenas que se encuentra a cargo debe entregar informes trimestrales). Este modelo interrelaciona cuatro enfoques: enfoque de género, enfoque de interculturalidad, enfoque de derechos y enfoque de autonomías. Por último, las CAMI pasan por tres fases: inicial, de fortalecimiento y de consolidación. Cuando alcanzan esta última, las organizaciones a cargo “deben demostrar” que pueden obtener financiamiento para “autonomizarse”.

En el contexto ecuatoriano, y en el marco de algunas transformaciones en las políticas estatales de salud bajo el gobierno de Rafael Correa, el trabajo de Varea (2020) analiza la implementación de la “política de parto culturalmente adecuado” en las provincias de Sucumbíos, Morona Santiago, Tena, Imbabura y Chimborazo como un proceso para contrarrestar las barreras que impedían a las indígenas acudir a los servicios de salud para parir y evitar muertes maternas en zonas rurales (Varea, 2020: 87). Esta política fue demandada por las mujeres indígenas en el marco de un reclamo mayor del movimiento indígena ecuatoriano por el reconocimiento de la salud ancestral. Luego del “levantamiento” de 1990, en 1993 se implementaron unas mesas de diálogo entre organizaciones indígenas, sociedad civil y Estado donde se exigió una política de parto culturalmente respetado, demanda que

las indígenas compartían con organizaciones feministas y de derechos humanos.

En 2007, el Ministerio de Salud Pública de Ecuador creó el área de salud ancestral y se elaboró un protocolo (una guía técnica para la Atención del Parto Culturalmente Adecuado) con la participación de organizaciones de mujeres, de la sociedad civil y de agencias de la cooperación internacional (Varea, 2020: 89). Sin embargo, una de las dificultades de esta política residió en los bajos salarios y las condiciones precarias de contratación y trabajo de las parteras indígenas y médicos tradicionales, ya que el Estado se aprovechó del argumento de que estas personas hacen su trabajo por “devoción o compromiso comunitario”. Además, la autora señala que, a pesar del parto respetado, todavía no existen políticas de educación sexual intercultural y que varias mujeres indígenas de la provincia de Chimborazo fueron criminalizadas por abortar (Varea, 2020: 92).

En Chile, la mujer indígena como sujeto de política pública y del accionar estatal apareció de manera paulatina en los últimos años como consecuencia del activismo y la incidencia política de las mujeres indígenas organizadas sobre la institucionalidad de género (Gigena, 2018), particularmente en el proceso de jerarquización del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM):

En el área de Mujer y Género, durante el proceso de creación del Ministerio se eludió la realización de la Consulta Previa (que dispone el Convenio 169 de la OIT) quedando con ello en evidencia la vieja tensión relativa a las condiciones de participación de las mujeres-indígenas en el SERNAM. El fuerte descontento entre las mujeres, en particular entre las mapuches organizadas en las ciudades, se hizo sentir (Gigena y de Cea, 2018: 333).

Las políticas con perspectiva de género en Chile se vienen realizando vía el SERNAM primero, y luego desde el Ministerio de la Mujer y de la Equidad de Género creado en 2016.

Las primeras acciones estuvieron dirigidas a instalar la perspectiva de género como práctica institucional en diversos organismos públicos (Sotomayor Ochoa *et al.*, 2018: 391):

La mención específica a mujeres indígenas surge en la primera Agenda de Equidad de Género 2006-2010, en la cual se enuncia: "Eliminar o reducir las brechas que existen entre mujeres y hombres, pero también aquellas que existen entre mujeres, como son la brecha entre el campo y la ciudad, entre las mujeres indígenas y las que no lo son, entre las de sectores populares y las de sectores sociales de mayor escolaridad, entre las jóvenes y mujeres mayores; entre las mujeres que tienen alguna discapacidad y las que no la tienen" (SERNAM, 2015: 15). Asimismo, en el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000-2010) son mencionados lineamientos que incluyen a las mujeres indígenas en los apartados "Sobre la autonomía económica de las mujeres y la superación de la pobreza", "Bienestar en la vida cotidiana y calidad de vida" y "Enfoque de género en las políticas públicas" (Sotomayor Ochoa *et al.*, 2018: 392).

En este sentido, el SERNAM, la institucionalidad indígena y la Corporación Nacional de Asuntos Indígenas (CONADI), confluyeron en "... la ejecución de dos tipos de políticas y programas orientadas a las mujeres-indígenas: las de desarrollo y fomento de actividades productivas y las de capacitación/formación" (Gigena y de Cea, 2018: 333).

Sotomayor Ochoa *et al.* (2018) critican el rol que juega el Estado chileno y no sólo por las violencias sufridas por mujeres mapuche viralizadas a través de medios y redes sociales (el caso de Lorenza Cayuhán quien en el 2016 estando encarcelada fue obligada a parir engrillada, o el de la machi Francisca Linconao), sino por las contradicciones entre la política de reconocimiento y visibilidad del sujeto "mujer indígena". Por ejemplo, mencionan la contradicción entre la integración en el

calendario oficial del Día Internacional de la Mujer Indígena, los premios a los aportes de las mujeres indígenas a la cultura, y la falta real de garantías a sus derechos individuales y colectivos (Sotomayor Ochoa *et al.*, 2018: 394). También que las mujeres indígenas todavía son conceptualizadas desde estereotipos coloniales, maternales, domésticos y como un grupo homogéneo, sin explicitar sus problemáticas específicas ni tampoco la diversidad del mundo indígena en Chile (2018: 394).

En Guatemala el reconocimiento de la mujer indígena como sujeto de política pública se produjo en la década de 1990 durante los Acuerdos de Paz, posteriores al conflicto armado interno. La violación de derechos sexuales, políticos y culturales de las mujeres indígenas fue reconocida y abordada en el "Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas" que contuvo un apartado específico dedicado a las mujeres:

...que reconoce su doble discriminación como mujer y en su condición étnico-racial, además de la pobreza en que vive la gran mayoría. En este acuerdo, el Estado se comprometió a crear la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) para proveerles asesoría jurídica y servicios sociales. Después de su creación en 1999, la DEMI elaboró una carta de derechos específicos en consulta con distintas organizaciones de mujeres indígenas en comunidades a lo largo del país (Sieder, 2019: 30).

Si bien el ingreso de la cooperación internacional en Guatemala jugó un rol importante en la promoción y formación de organizaciones de mujeres indígenas para la defensa de sus derechos (Cumes, 2013), la DEMI puede considerarse la primera institución gubernamental creada específicamente para atender problemáticas y denuncias de mujeres indígenas: "De acuerdo con información de la DEMI presentada a las audiencias de la CIDH sobre violencia hacia las mujeres indígenas, se calcula que un tercio de las mujeres

indígenas que viven con un hombre son víctimas de violencia intrafamiliar y las mujeres jóvenes presentan tasas de violencia aún más elevadas” (Sieder, 2019).

### **3. Reconocimiento estatal de las mujeres indígenas y sus derechos en la Argentina: Acciones preliminares**

Resituándonos en el contexto argentino, las acciones a nivel nacional orientadas hacia el reconocimiento de derechos de las mujeres indígenas son muy recientes. Pero para comprender mejor este proceso debemos detenernos un tanto en las políticas del Estado dirigidas a los pueblos indígenas. Entre 1870 y 1917, el Estado argentino llevó adelante campañas militares de conquista (de carácter genocida) en los territorios nacionales que estaban bajo control indígena en Pampa-Patagonia y en el Chaco. Los objetivos fueron conquistar los llamados “desiertos” del sur y norte, someter, “civilizar” y/o convertir en mano de obra barata a los indígenas, desestructurar sus formas de organización social, los cacicazgos y las familias extensas, expropiar sus territorios para vender y/o repartir tierras para establecer colonias ganaderas y agrícolas orientadas a inmigrantes europeos y criollos (Iñigo Carrera, 1983; Sarasola, 1992; Delrío *et al.*, 2018).

En las primeras décadas del siglo XX, desde el Departamento del Trabajo del Estado Nacional, se hicieron intervenciones (informes y debates en el Senado de la Nación) para regular las condiciones laborales de los indígenas en las agroindustrias. A nivel nacional no existía una política indigenista y estas acciones se combinaron con políticas de tinte genocida, manifiestas en las varias masacres perpetradas por el Estado contra grupos indígenas durante las décadas del 1920 y 1930 en el Chaco argentino. Un ejemplo paradigmático es la Masacre de Napalpí, ocurrida en 1924 contra integrantes de los pueblos qom y moqoit, declarada en un juicio por la verdad reciente (abril-mayo de 2022) como crimen de lesa

humanidad cometido por la policía federal, gendarmes y el Estado argentino contra integrantes de pueblos originarios en el marco de un genocidio.

El inicio de políticas de corte proteccionistas (aunque algunos autores sostendrán su orientación indigenista, Cruz, 2017; Avalo, 2018) se sitúa en el primer peronismo, efectivizada en la creación de la Dirección de Protección del Aborigen (1946). A partir de aquí se implementaron algunos derechos de ciudadanía y económicos mediante la entrega de documentos de identidad, la expansión del Estatuto del Peón para regular las condiciones de trabajo en áreas rurales y el ingreso de algunos indígenas a cargos en el Estado. Estas políticas convivieron con otras acciones de maltrato y desprecio directo, como ocurrió con la respuesta de Perón a la primera gran acción de reclamo por el reconocimiento de territorio indígena en la Puna (Malón de la Paz, 1946), o directamente represivas-genocidas, como la Masacre de Rincón Bomba contra integrantes del pueblo pilagá en el Territorio Nacional de Formosa (1947).

En la década de 1970, en algunas provincias (Neuquén, Tucumán y Chaco) surgieron las primeras organizaciones indígenas con reivindicaciones étnicas, culturales y socioeconómicas, conformadas por activistas indígenas con experiencias de vida urbanas e interpeledados por los debates políticos del momento: el indigenismo mexicano y latinoamericano, las militancias peronistas y de las izquierdas, las acciones de los grupos de base de la Iglesia Católica influenciados por la Teología de la Liberación, los sindicatos y partidos (Serbin, 1981). Este incipiente movimiento logró avanzar en algunas reivindicaciones ante el Estado y establecer contactos con sindicatos, grupos religiosos y partidos, pero al comienzo de la última dictadura militar (1976-1983) varios dirigentes indígenas comenzaron a sufrir persecuciones, represiones, el exilio y la des-



articulación de sus organizaciones (Lenton, 2015).

Con el retorno de la democracia, durante las décadas de 1980 y 1990, nuevas organizaciones indígenas fueron creadas en varias provincias para luchar por el reconocimiento y la aplicación de sus derechos colectivos, en especial sus derechos territoriales y culturales. La sanción de la primera ley indigenista ocurrió en 1985, mediante la Ley N° 23.302 (Ley de Protección y Apoyo a las Comunidades Indígenas) que dispuso la creación del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas bajo la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social. La mencionada Ley fue sancionada en respuesta a la presión de la jurisprudencia internacional y de las organizaciones indígenas (Lenton, 2016), sumado al *lobby* de las organizaciones de la sociedad civil vinculadas al movimiento de derechos humanos (incluyendo aquí a las pastorales indígenas de las iglesias Católica y Anglicana que actúan desde los años '70 en varias provincias) (Leone, 2016). Asimismo, a partir de mediados de la década de 1980, varias provincias sancionaron sus propias leyes indigenistas reconociendo un conjunto de derechos indígenas (GELIND, 2000).

En 1992, se sancionó el Convenio 169 de la OIT (ratificado en 2001) y, en 1994, durante la reforma de la Constitución Nacional, se reconoció la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas a la conformación del Estado Nación y la posesión y propiedad comunitaria de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas, regulando, además, la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano, tierras no enajenables, transmisibles ni susceptibles de gravámenes o embargos. En esta misma década también comenzó a ingresar al país financiamiento de agencias de cooperación internacional y de organismos multilaterales de crédito para proyectos estatales y de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Hay quienes interpretan que este proceso represen-

tó una “conversión de la política indigenista del Estado en política indigenista de aporte privado [que] requirió primero la implantación del neoliberalismo junto a la difusión e imposición previa de un paradigma multiculturalista” (Lenton, 2016: 74). El mismo sería originario del mundo anglosajón y logró insertarse en algunas agencias estatales y agencias no gubernamentales en la Argentina. La misma autora denomina a este tipo de políticas y acciones como “neoindigenismo”.

No obstante, durante buena parte del siglo XX, las acciones de “integración” de los indígenas estuvieron mediadas y conducidas por actores externos a los grupos indígenas (reterritorializados de diversas maneras en diferentes contextos regionales), tales como el personal de las misiones anglicanas, católicas y evangélicas, las iglesias, las pastorales indígenas, las fundaciones y organizaciones de la sociedad civil. Fueron éstos los primeros agentes de cambio que se hicieron presentes en los territorios indígenas del NOA y NEA argentino, y los primeros en implementar iniciativas y proyectos en el campo de la educación y la salud desde perspectivas que involucraban un combo de ideas indigenistas, paternalistas, asimilacionistas y desarrollistas (Gómez, 2016). A partir de la década de 1980, y a medida que se instalaron nuevos debates y marcos jurídicos a nivel internacional, nacional y provincial que reconocieron derechos a los grupos indígenas, estos agentes de cambio, que actuaban desde hacía décadas, se dedicaron a promocionar y capacitar a miembros de las comunidades en derechos humanos e indígenas, en la formación de liderazgos y en varias otras problemáticas de la agenda internacional de los pueblos indígenas.

Los gobiernos kirchneristas a partir de 2003 inauguraron otra etapa o momento de la política indigenista nacional, dada la revisión de la historia argentina en clave latinoamericanista, en el marco de renovadas expectativas y aspiraciones de integración regional lati-



noamericana, cambio del rumbo económico, políticas sociales basadas en la transferencia de ingresos y el reconocimiento de sujetos colectivos emergentes como nuevos sujetos de derecho. También se construyó una nueva narrativa sobre la comunidad nacional que buscó incluir a colectivos y sujetos históricamente excluidos, no reconocidos y discriminados de varias formas (racial, étnica, cultural, sexual). En este marco, los pueblos originarios fueron vistos como constitutivos de una nación argentina que asume con mayor orgullo sus componentes originarios, mestizos y criollos. De modo un tanto inaugural, estas nuevas modulaciones se manifestaron concretamente en los festejos oficiales por el Bicentenario (2010), por un lado, y en las adhesiones y participaciones de importantes sectores del movimiento indígena en espacios abiertos por los gobiernos kirchneristas (Muesses, 2019), por el otro.

Entre las políticas indigenistas creadas, contenidas en un discurso que aboga por la interculturalidad antes que por la multiculturalidad, se señalan la puesta en marcha en el 2004 del “Consejo de Participación Indígena” (CPI), mediante el cual se incorporó la representación indígena en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas que originalmente proponía la Ley N° 23.302 de 1985, también la promoción estatal del Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Originarios (ENOTPO); la Ley Nacional N° 25.517 de Restitución de Restos Aborígenes que establece que los restos mortales de indígenas de colecciones de museos deben ser devueltos a los pueblos o comunidades de pertenencia que los reclamen. Asimismo, un conjunto de políticas sociales federales ingresó en la vida cotidiana de las comunidades indígenas, especialmente las pensiones no contributivas y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La Ley más importante durante este período para los pueblos indígenas fue la N°

26.160, sancionada en el 2006, que suspende los desalojos de las comunidades indígenas judicializadas y ordena el relevamiento de las tierras de las comunidades de todo el país. A fines de 2021, fue prorrogada por cuarta vez. Sin embargo, en los últimos quince años los conflictos territoriales aumentaron notoriamente a raíz de la expansión de la frontera sojera, agroganadera y los proyectos neoextractivistas en los territorios de las comunidades. Además, se ha señalado que durante los doce años de gobiernos kirchneristas los márgenes de maniobra del CPI fueron muy limitados dado que el Estado terminó estableciendo los límites de lo posible y lo discutible mientras que los representantes indígenas intervinieron sólo con carácter consultivo y asesor (Sterpin, 2017; Guiñazú, 2017). En síntesis, la participación indígena en ámbitos estatales, desde el Kirchnerismo en adelante, no modificó los lugares subordinados y desiguales que históricamente ocuparon los pueblos originarios.

En este recorrido histórico de la relación indígenas-Estado, no destacan las acciones específicas orientadas a las mujeres indígenas. Es recién en el año 2016, en el marco del traspaso del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) desde el Ministerio de Desarrollo Social al Ministerio de Justicia, que este organismo articuló con el (ya extinto) Consejo Nacional de las Mujeres un programa orientado a trabajar violencia contra las mujeres indígenas en una provincia. En tanto, un relevamiento del Observatorio Regional de Derechos de los Pueblos Indígenas, en colaboración con el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) y ONU Mujeres indica que, en el año 2016, el INAI había implementado un “...proyecto de Sensibilización y Promoción de la Temática de Género en Comunidades Indígenas” (ORD-PI, 2020: 120) en cinco provincias. También menciona la existencia de un área de género, que trabajó con algunos grupos de mujeres indígenas en vista de la participación en el 32°

Encuentro Nacional de Mujeres. Así, estas acciones pueden considerarse como iniciativas preliminares para incorporar las demandas de las mujeres indígenas del país en la agenda social y política.

En septiembre de 2020, se anunció —mediante Boletín Oficial del gobierno nacional— la creación del Área de Género y Diversidades Indígenas dentro del INAI, la cual suscribió a un Convenio Marco de Asistencia y Cooperación recíproca con el Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad para “diseñar, evaluar y ejecutar políticas públicas en materia de género, igualdad y diversidad culturalmente adecuadas en pueblos indígenas y sus comunidades”. Al respecto, la presidenta del INAI (Magdalena Odarda, 12/2019 al 08/2022) señaló que, en el marco de la “Ley 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres”, la función de esta nueva área será “actuar como enlace con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, y allí desarrollar herramientas y dispositivos de abordaje específicos que garanticen a las mujeres, miembros de pueblos indígenas, mecanismos de protección y defensa para luchar contra el fenómeno de la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica, tanto en el ámbito público como en el privado, y su reivindicación dentro de la sociedad.”

En junio de 2021, la Cámara de Senadores sancionó una Ley que instituye el reconocimiento del 05 de septiembre de cada año como el “Día Nacional de la Mujer Indígena”, por iniciativa de un proyecto de Ley presentado por dos senadoras vía la Comisión de la Mujer. Además, establece que “(e)l Poder Ejecutivo a través de los organismos competentes y en coordinación con las autoridades de los pueblos originarios y las entidades representativas de las mujeres indígenas, debe arbitrar las medidas necesarias para la promoción y organización de actividades de educación, concientización y difusión de los derechos de

las mujeres indígenas”. Unos meses después, en diciembre de 2021, el Senado de la Nación emitió una nueva declaración dirigida a la presidenta del INAI, comunicando su adhesión al Día Internacional de la Mujer Indígena.

Durante el 2021, el INAI organizó tres conversatorios virtuales con mujeres referentes de pueblos y comunidades diversas en torno a la violencia por motivos de género con “perspectiva indígena e intercultural”. En este tipo de espacios institucionales suenan frases un tanto rimbombantes y autocomplacientes con respecto a las capacidades del Estado que suelen reproducir funcionarios estatales. En este caso, se hablaba de los efectos de “la conquista, la colonización y el genocidio recayendo sobre los cuerpos de las mujeres indígenas”, el impulso a la participación directa de las mujeres para el diseño de políticas, programas y proyectos y la “resiliencia” de las indígenas para soportar todo tipo de desigualdades profundizadas durante el contexto de la pandemia por COVID-19, entre otras cuestiones. Sin embargo, hasta ahora, sólo hubo un accionar concreto, no desde el INAI sino desde el área de Abordaje de la Violencia por Razones de Género contra integrantes de Pueblos Indígenas del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad (desde el 2021 a cargo de Aymara Choque y durante el 2020 de Verónica Huilipán). El mismo consistió en acerc a unas cuarenta y seis mujeres indígenas de comunidades de la Unión Diaguíta de Belén y Tinogasta de Jujuy el “Programa Acompañar” (del Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad), que aborda a mujeres en situación de violencia mediante la asignación de un subsidio, y el Programa Acercar Derechos, que brinda herramientas para la prevención y detección temprana de las violencias por motivos de género. Las funcionarias y técnicas que promovieron la llegada de dichos programas a las comunidades afirman que las mujeres de estas localidades vienen padeciendo violencias en sus cuerpos y territorios, producto del avance de proyectos mi-

neros y de violencias patriarcales y sexuales de origen colonial. Aquí, creemos que tenemos un claro ejemplo de lo que Rita Segato (2013) denominó en su momento el “avance del frente estatal-empresarial” en comunidades indígenas, puesto que estas corporaciones ingresan en los territorios donde viven las comunidades con el apoyo y connivencia del Estado y del gobierno (provincial y nacional). Más allá de estas acciones recientes promovidas desde el INAI, durante las décadas de 1980 y 1990, se dieron casos donde, para mejorar la llegada de los servicios estatales de salud a las comunidades rurales en zonas de Formosa y Chaco, áreas de los ministerios de salud provinciales capacitaban a mujeres indígenas como parteras empíricas o agentes de salud. En el año 1985, desde el Hospital de Ingeniero Juárez se llevó a cabo un curso de capacitación a tres mujeres adultas que ejercían como parteras tradicionales en sus comunidades. Las mujeres seleccionadas fueron entrenadas en la atención de partos, seguimiento de embarazadas y derivaciones al hospital (Ferrero y Toledo, 1988; Bargallo, 1992; Gómez, 2004). Esta iniciativa se sostuvo unos pocos años pues las parteras no cobraban un salario por realizar una práctica tradicionalmente reconocida en las comunidades. En la provincia de Chaco, entre 1996 y 1998, se llevó adelante en el Impenetrable chaqueño, más precisamente en la Zona Sanitaria VI, un programa de entrenamiento de comadronas indígenas (tobas, wichi, mocoví) y criollas, financiado por el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y se establecieron espacios de debate y diálogo intercultural con los equipos de salud (Fontán, 1999). Desconocemos si este tipo de experiencias fueron recuperadas en la articulación de los primeros planes y programas nacionales de salud específicos para la población indígena, tales como el Programa de Salud de Pueblos Indígenas, creado en 1995, y el Programa de Fortalecimiento de Atención Primaria a la Salud de las Comunidades Indí-

genas del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación que proveyó capacitación y equipamiento a 250 agentes sanitarios indígenas en Misiones, Jujuy, Salta, Chaco y Formosa (Mombello, 2002: 17).

Resta decir que, ante la falta de políticas dirigidas a la población indígena femenina en particular, y a la población indígena en general en la Argentina, desde hace décadas existen fundaciones y ONG’s, religiosas y laicas, instaladas en distintas provincias y que se financian con aportes de agencias de cooperación internacional, de organismos multilaterales de crédito, de empresas y también de programas y agencias estatales de rango nacional y provincial. Estas fundaciones y ONG’s comenzaron a incorporar a las mujeres indígenas como un sujeto de iniciativas, programas y políticas. Algunos ejemplos. En el oeste de Formosa, la presencia e influencia de misioneros anglicanos fue notoria, se remonta a las primeras décadas del siglo XX, y fueron los transmisores más relevantes de nuevas prácticas y creencias en el campo de la salud-enfermedad, contribuyendo a un proceso de hegemonización, subordinación y desplazamiento de las actividades y representaciones indígenas (Bargallo, 1992). Médicos misioneros anglicanos en la década del ’70, en ocasiones, difundieron el uso de métodos anticonceptivos entre algunas mujeres tobas (qom). Entre las comunidades de los Valles Interandinos en Salta, la Obra Claretiana para el Desarrollo (Oclade), fundación conformada en 1983, generó iniciativas y programas para la “mujer rural” en los años ’80 con financiamiento internacional, y en los años ’90 con financiamiento estatal creó el programa para la “Promoción de la mujer en la Puna” (Milana y Villagra, 2020). Católicas por el Derecho a Decidir desde hace años realiza talleres y consejerías con mujeres indígenas en comunidades del Chaco salteño y del sur argentino, y ha realizado acciones de acompañamiento y asesoramiento en casos de violencia sexual. La Fundación Gran Chaco, laica y

con sede en Formosa, viene promoviendo desde hace veinte años la conformación de asociaciones de mujeres artesanas para comercializar sus artesanías en comunidades de Formosa, Salta y Chaco; también ha realizado talleres de salud sexual y reproductiva con mujeres wichí del departamento Ramón Lista del oeste formoseño (Fundación Gran Chaco, Fundación Niwok y Consejo Nacional de la Mujer, 2006). Desde Córdoba, el Fondo de Mujeres del Sur viene realizando capacitaciones, talleres y proyectos con organizaciones de mujeres indígenas y campesinas del norte argentino. La Asociación Regional de Trabajadores por el Desarrollo (ARETEDE), una ONG de Salta conformada en la década de 1990 y luego reconvertida en una organización de mujeres indígenas que lleva la misma sigla, comenzó trabajando con mujeres de comunidades del departamento San Martín en temas de derechos sexuales y reproductivos, comunicación indígena con perspectiva de género y memoria étnica (Castelnuovo, 2012; Ortega, 2021); en la provincia de Chaco, la ONG católica Instituto de Cultura Popular (INCUPO), en conjunto con algunas monjas, siguen llevando adelante proyectos con mujeres qom, especialmente con el colectivo “Madres Cuidadoras de la Cultura Qom” (Denuncio, 2018).

## **Conclusiones**

Aquí repasamos algunas políticas diseñadas e implementadas para atender derechos y demandas de mujeres indígenas en Ecuador, Chile, Guatemala y México, teniendo en consideración uno de los reclamos planteados en la Argentina en octubre de 2019 de cara al Estado Nacional argentino por un colectivo de mujeres indígenas organizadas (el Movimiento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir), un nuevo tipo de experiencia organizativa que trascendió escalas locales y provinciales.

Para concluir, en primer lugar, se puede reafirmar la premisa de que la mujer indígena como sujeto de políticas gubernamentales

en el espacio latinoamericano comenzó en la década de 1950, aunque se visibiliza con más intensidad hace dos o tres décadas y dependiendo del país. Inicialmente, los programas y políticas para mujeres indígenas estuvieron asociados a la doctrina indigenista y al paradigma del desarrollo propio de la primera mitad del siglo XX, focalizados particularmente en el espacio andino. Sin embargo, el reconocimiento de la mujer indígena como sujeto de política gubernamental está particularmente prefigurado por las reformas neoliberales estatales de la década de los '90. Este proceso se caracteriza por la actuación de un entramado de instituciones y agencias de tres órdenes que intervienen en el diseño y ejecución de las políticas sociales: instituciones gubernamentales estatales, instituciones y organismos internacionales y ONG's. El rol transferido y terciarizado a las ONG's, fundaciones y fondos para el abordaje territorial de problemáticas que afectan a las mujeres indígenas tanto como la promoción de sus derechos ya es una pauta extendida en América Latina y ha ido tomando forma desde la segunda mitad del siglo XX, pero se intensifica con las políticas neoliberales del Estado.

En segundo lugar, observamos que, al considerar la orientación en el diseño y la ejecución de políticas y programas en cada período, vemos que en el indigenista estuvieron privilegiadamente orientadas a generar y a consolidar las capacidades estatales para atender / integrar a la población indígena. En el período neoliberal, en tanto, las agencias internacionales se focalizaron en fortalecer las capacidades de acción de las ONG para que éstas desarrollaran capacidades locales/endógenas entre la población indígena para su integración social/nacional. Así, a partir de la década de los '90, los modelos de gestión estatal de las políticas públicas ceden ante la descentralización y dispersión de ejecutores (en la “sociedad civil”). Y esto se ve fortalecido por los lineamientos de las nuevas políticas de financiamiento y coo-

peración internacional. Lo que coincide, además, con la declaración del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). Así, las ONG's se constituyen en un actor central de la gestión de programas y políticas públicas para pueblos indígenas. Finalmente, en el período intercultural, los Estados Nacionales vuelven a centrarse en sus propias capacidades de gestión de políticas, disputando la legitimidad de la mediación de las ONG's y articulando de modo directo con las agencias internacionales de cooperación y financiamiento.

En tercer lugar, tenemos presente que la gestión de los asuntos de las mujeres centrada en las ONG's comenzó a configurarse a partir de la I Conferencia sobre la Mujer (México 1975) y la declaración del Decenio de la Mujer (1975-1985) (Falquet, 2003), y con el neoliberalismo se produce un desplazamiento y las ONG's adquieren un protagonismo especial. Las mismas comienzan a funcionar como mediadoras entre las instituciones gubernamentales y/o agencias estatales y las mujeres beneficiarias, mientras que las agencias internacionales suelen tener incidencia en las gubernamentales y en las ONG's al hacer recomendaciones en políticas dirigidas a mujeres indígenas. Pero, cabe señalar en cuarto y último lugar, que el mundo y la geopolítica de las ONG's no son homogéneos, los procesos que apoyan son diversos al igual que sus intereses y sus formas de financiarse. En algunos países, las ONG's y otras agencias vinculadas a la cooperación internacional con una visión internacional sobre los derechos indígenas muchas veces son las que patrocinan los procesos de organización, visibilidad y protesta de las mujeres y otros colectivos indígenas.

## Referencias bibliográficas

- Assies, W.; Van der Haar, G.; Hoekema, A. (2002). Los pueblos indígenas y la reforma del Estado en América Latina. *Papeles de Población*. Vol. 8 (31): 95-115.
- Avalo, A. V. (2018). *Indigenismo en Tanco y Perón. Recepciones del abogado Eulogio kolla Frites*. En G. R. Cruz (Coord.). *Sujetos Políticos Indígenas. Indigenismo, mestizaje y colonialismo* (pp. 53-70). Buenos Aires: Teseo Press.
- Bargallo, L. (1992). *Iglesias, Shamanes y Atención Primaria de la Salud entre los Tobas del oeste de la Provincia de Formosa. Etnicidad y Hege- monización en el campo de la salud*. Tesis de Licenciatura. Universidad de Buenos Aires.
- Boccarda, G. (2010). *Para una antropología del Estado Multicultural bajo la globalización neo- liberal. Algunas reflexiones teóricas*. En A. F. Escobar; I. Salmerón Castro; L. Valladares De la Cruz; M. Escamilla Hurtado (Coords.). *Re- formas del Estado. Movimientos sociales y mun- do rural en el siglo XX en América Latina* (pp. 39-63). México: UNAM.
- Castelnuovo, N. (2012). *Las implicancias de las capacitaciones en derechos en la vida de las mu- jeres guaraníes del Noroeste salteño, Argentina*. En Á. Sacchi, (Org.). *Genero em Povos Indige- nas* (pp. 230-253). Museu do Índio/FUNAI/ Deutsche Gesellschaft Fur Internationale Zusammenarbeith/GIZ.
- Cruz, G. (2017). Aproximación a los senderos histórico-políticos del Kolla Eulogio Frites (1935-2015). *Pacarina del Sur*. 9 (33): 1-24.
- Cumes, A. (2013). *Multiculturalismo, género y fe- minismo: mujeres diversas, luchas complejas*. En Y. Espinosa; D. Gómez Correal y K. Ochoa Muñoz (Eds.). *Tejiendo de otro modo: Femi- nismo, Epistemología y Apuestas decoloniales en Abya Yala* (pp. 211-221). Colombia: Editora Universidad del Cauca.
- Delrío, W.; Lenton, D.; Escolar, D.; Lenton, D. y Malvestitti, M. (2018). *Introducción*. En W. Delrío; D. Lenton; D. Escolar; y M. Mal- vestitti (Comps.). *En el país de nomeacuerdo. Archivos y memorias del genocidio del estado argentino sobre los pueblos originarios (1870- 1950)*. (pp. 9-18). Río Negro: UNR.
- Denuncio, A. (2018). *Mujeres indígenas, procesos organizativos e identitarios. El caso de las "Ma- dres Cuidadoras de la Cultura Qom*. En M.

- Gómez y S. Sciortino (Comps.). *Mujeres Indígenas y formas de hacer política. Un intercambio de experiencias situadas entre Brasil y Argentina* (pp. 87-111). Temperley: Tren en Movimiento.
- Deruyttere, A. (1997). Pueblos Indígenas y Desarrollo Sostenible: el papel del Banco Interamericano de Desarrollo. Presentación hecha ante el Foro de las Américas del Banco Interamericano de Desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible-Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario.
- Falquet, J. (2003). Mujeres, feminismo y desarrollo: un análisis crítico de las políticas de las instituciones internacionales. *Desacatos*. 11, 3-35.
- Ferrero, H. y Toledo, J. (1988). Experiencias de A.P.S. en Ingeniero Juárez (Provincia de Formosa). *Primeras Jornadas de Atención Primaria de la Salud*. Buenos Aires: Fundación Banco de la Provincia de Buenos Aires.
- Fontán, M. (1999). *De comadronas y de médicos: las cosas del nacer. Trabajos Interculturales en salud en el Impenetrable Chaqueño*. Buenos Aires: UNICEF.
- Fundación Niwok y Fundación Gran Chaco (2006). *Derechos Sexuales y Reproductivos de las mujeres wichí*. Formosa y Buenos Aires: Consejo Nacional de la Mujer.
- GELIND (2000). *La producción legislativa entre 1984 y 1993*. En M. Carrasco (Comp.). *Derechos de los Pueblos Indígenas en Argentina*. Copenhague: IWGIA y Lhaka Honhat.
- Gigena, A. (2015). Participación política de mujeres indígenas-campesinas en Santiago del Estero (Argentina): Huellas de feminismo en los márgenes. *Entramados y Perspectivas de la Carrera de Sociología*. Vol. 5, Núm. 5: 65-88.
- Gigena, A. (2018). Mujeres-Indígenas y decisiones políticas. Alcances y limitaciones de la institucionalización indígena y de género en Chile. *Revista de Estudios de Género La Ventana*. Núm. 48: 390-422.
- Gigena, A. (2020). Indigenizar el Estado: visiones y prácticas de mujeres-indígenas en los albores del Estado Plurinacional de Bolivia. *Revista Estudios Psicosociales Latinoamericanos*. Vol. 1, Núm. 1: 148-166.
- Gigena, A. y de Cea, M. (2018). Institucionalidad indígena/de género y políticas públicas dirigidas a mujeres-indígenas en Chile: los casos de CONADI y SERNAM. *Perspectivas de Políticas Públicas*. 7 (14): 323-346.
- Gómez, M. (2004). La demanda de las mujeres tobas por el acceso a métodos anticonceptivos. Un caso en la provincia de Formosa. Ponencia presentada en el VII Congreso Argentino de Antropología Social. Villa Giardino, Córdoba.
- Gómez, M. (2014). Mujeres indígenas en Argentina: espacios fugaces para nuevas prácticas políticas. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*. 12 (16): 59-81.
- Gómez, M. (2016). *Misiones, poder pastoral y desarrollo en el oeste formoseño*. En M. Gómez. *Guerreras y Timidas doncellas del Pilcomayo. Las mujeres tobas (qom) del oeste de Formosa* (pp. 123-148). Buenos Aires: Biblos.
- Gómez, M. (2020). Desde los márgenes de la (pluri)nación: Movimiento de Mujeres Indígenas por el Buen Vivir. *Zona Franca. Revista de Estudios de Género*. Núm. 28, 136-174.
- Gómez, M. (2020a). “Nosotras sin intermediarios”: acciones colectivas de mujeres indígenas contra los extractivismos y en defensa de sus territorios. *Etnografías Contemporáneas*. 6 (11): 190-218.
- Gómez, M. y Sciortino, S. (2018). *Introducción*. En M. Gómez y S. Sciortino (Comps.). *Mujeres indígenas y formas de hacer política. Un intercambio de experiencias situadas entre Brasil y Argentina* (pp. 5-17). Temperley: Tren en Movimiento.
- Gómez, M. y Trentini, F. (2020). *Mujeres Mapuche en Argentina: Acciones colectivas, formas de resistencia y esencialismo estratégico*. En A. Ulloa (Ed.). *Mujeres Indígenas haciendo, investigando y rescribiendo lo político en América Latina* (pp. 105-153). Bogotá: Universidad



- Nacional de Colombia/Escuela de Estudios de Género.
- Gómez Montaña, G. (2015). *Las Casas de la Mujer Indígena: su diseño e implementación. El caso de Cuetzalán, Puebla*. Tesis para obtener el grado de Maestra en Administración y Políticas Públicas. Centro de Investigación y Docencia Económicas-CIDE, México.
- Gordillo, G. y Hirsch, S. (2010). *La presencia ausente: invisibilizaciones, políticas estatales y emergencias indígenas en la Argentina*. En G. Gordillo y S. Hirsch (Comps.). *Movilizaciones indígenas e identidades en disputa en Argentina* (pp. 15-38). Buenos Aires: La Crujía.
- Guinazú, S. (2017). La performatividad de las Políticas Públicas: Modalidades de interacción e interpelación entre Estado, sociedad e indígenas en el proceso de ejecución de una política pública indigenista (2006-2017). *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 9: 145-167.
- Iñigo Carrera, N. (1983). *La colonización del Chaco*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- IWGIA (1990). *Documento N° 11: Mujeres indígenas en Movimiento*. Copenhague: IWGIA.
- Lenton, D. (1999). Los dilemas de la ciudadanía y los indios-argentinos: 1880-1950. *Publicar en Antropología y Ciencias Sociales*. Vol. 8: 7-30.
- Lenton, D. (2010). Política indigenista en Argentina: una construcción inconclusa. *Anuario Antropológico*. Vol. 3. (1): 57-97.
- Lenton, D. (2015). Notas para una recuperación de la memoria de las organizaciones de militancia indígena. *Identidades*. 8: 117-155.
- Lenton, D. (2016). Tensiones y reflexividad en la aproximación antropológica a la política indigenista. *Estudios en Antropología Social*. 1 (1): 6-12.
- Leone, M. (2016). De “pueblo pobre” a “pueblo indígena”. Pastoral aborígen y saberes antropológicos en la región chaqueña argentina (1970-1985). *Quinto Sol*. Vol. 20: 1-23.
- Milana, M. P. y Villagra, E. (2020). Entre prácticas de intervención y proyectos de desarrollo: un acercamiento a los procesos organizativos indígenas en los valles interandinos (Salta, Argentina). *Territorios*. Núm. 42: 1-29.
- Mombello, L. (2002). *Evolución de la política indigenista en Argentina en la década de los '90*. Austin: Center for Latin American Social Policy-The University of Texas.
- Monte, M. y Gavernet, L. (2012). *La incorporación de los derechos sexuales y reproductivos en las constituciones de Argentina, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Cuerpos ceñidos a sexualidades reproductivas*. En J. Faúndes; M. Sgró Ruata y J. Vaggione (Edits.). *Sexualidades, desigualdades y derechos. Reflexiones en torno a los derechos sexuales y reproductivos* (pp. 157-189). Córdoba: Ciencia, Derecho y Sociedad.
- Muses, C. A. (2019). Identidades políticas y pueblos originarios en Argentina: El caso del ENOTPO en el tercer gobierno kirchnerista. *Identidades*. Núm. 16 (9): 60-85.
- Muñoz Rodríguez, C. y Vázquez García, V. (2012). El Estado neoliberal y las mujeres indígenas. Un estudio de caso en la Sierra Negra de Puebla. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol. 19 (53): 91-120.
- ORDPI (2020). *Informe Regional Derechos de las Mujeres Indígenas A 25 años de la Declaración de Beijing*. FILAC, ORDPI y ONU Mujeres.
- Ortega, M. (2021). En primera persona. Ciudadanías comunicacionales en la experiencia de la FM Comunitaria La Voz Indígena. *Question/Cuestión*. Núm. 70, Vol. 3: 1-27.
- Plant, R. (1998). *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones*. Informe técnico. Banco Interamericano de Desarrollo-Departamento de Desarrollo Sostenible-Unidad de Pueblos Indígenas y Desarrollo Comunitario.
- Prieto, M. (2017). *El Programa Indigenista Andino, 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*. Quito: FLACSO Ecuador - Instituto de Estudios Peruanos.
- Prieto, M. y Páez, C. (2017). *El Programa Indigenista Andino. Integración-desarrollo, estado y mujeres indígenas*. En M. Prieto (Comp.). *El Programa Indigenista Andino, 1951-1973. Las mujeres en los ensambles estatales del desarrollo*



- (5-49). Quito: FLACSO Ecuador - Instituto de Estudios Peruanos.
- Sarasola, C. (1992). *Nuestros Paisanos Los Indios*. Buenos Aires: Emecé.
- Sciortino, S. (2017). Políticas de identidad en los Encuentros Nacionales de Mujeres (Argentina): Momentos coyunturales en la conformación de una agenda política. *Via Luris*. Núm.1, 22: 89-108.
- Segato, R. (2007). *La Nación y sus Otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de la Identidad*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Segato, R. (2013). *Género y colonialidad: del patriarcado comunitario de baja intensidad al patriarcado colonial moderno de alta intensidad*. En R. Segato, *La crítica de la colonialidad en ocho ensayos y una antropología por demanda*. Buenos Aires: Prometeo.
- Serbin, A. (1981). Las organizaciones indígenas en la Argentina. *América Indígena*. 16 (3): 407-434.
- Sieder, R. (2019). *Acceso a la justicia para mujeres indígenas en Guatemala. Casos paradigmáticos, estrategias de judicialización y jurisprudencia emergente*. Guatemala: Asociación de Abogados y Notarios Mayas de Guatemala.
- Sotomayor Ochoa, G.; Maillard Mancilla, C.; Tabilo Veas K. y Marticorena Galleguillos, F. (2018). Colonialidad de género y políticas públicas. *Revista Chilena de Antropología*. Núm. 38: 384-397.
- Sterpin, L. (2017). Participación Indígena en el INAI: ¿una década ganada? Reflexiones en torno a la conformación y el funcionamiento del Consejo de Participación Indígena en el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (2004-2015). *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano-Series Especiales*. Vol. 4 (1): 58-67.
- Ulloa, A. (2007). *Introducción: Mujeres indígenas: dilemas de género y etnicidad en los escenarios latinoamericanos*. En L. M Donato; E. M. Escobar; P. Escobar; A. Pazmiño y A. Ulloa (Eds.). *Mujeres indígenas, territorialidad y biodiversidad en el contexto latinoamericano* (pp. 17-33). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vadallares, L. (2008). Los derechos humanos de las mujeres indígenas. De la aldea global a los foros internacionales. *Alteridades*. Vol. 18 (35): 47-65.
- Valdivieso Ide, M. (2017). *Propuestas feministas en los procesos constituyentes latinoamericanos de las últimas décadas*. En M. Sagot (Coord.). *Feminismos, Pensamiento Crítico y propuestas alternativas en América Latina* (pp. 43-60). Buenos Aires: CLACSO.
- Varea, M. S. (2020). Políticas Públicas alrededor de los cuerpos de mujeres indígenas en la provincia de Chimborazo en Ecuador. *Estado & comunes. Revista de políticas y problemas públicos*. Núm. 11 (2): 79-98.
- Voces en el Fénix (2018). *Tan lejos, tan cerca. La reemergencia indígena en Argentina*. Sumario Núm. 72.
- Walsh, C. (2006). *Interculturalidad y colonialidad del poder*. En C. Walsh; A. García Linera; y W. Mignolo (Eds.). *Interculturalidad, descolonización del Estado y del conocimiento* (pp. 21-70). Buenos Aires: Ediciones del Signo.



# RESEÑA DE LIBRO

*Book Review*

---





## HACIA UN PERIODISMO INDÍGENA

Compilador: Damían Andrada



---

### RESEÑA DE LIBRO

#### *Book Review*

TÍTULO

## Hacia un periodismo indígena DAMIÁN ANDRADA (Compilador)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones Universidad del Salvador, 2019.

(Primera Edición, 282 páginas, ISBN: 978-950-592-247-5).

Damián Andrada (Comp.). *Towards an indigenous journalism*.  
Ediciones Universidad del Salvador, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2019, 282 pages.

Por Jorge Luis Fabián\*

Fecha de Recepción: 09 de enero de 2023.

Fecha de Aceptación: 19 de marzo de 2023.

**Palabras clave:** *Periodismo, Pueblos Originarios, Medios de Comunicación.*

**Keywords:** *Journalism, Indigenous Peoples, Mass Media.*

---

\* Profesor y Licenciado en Historia por la Universidad del Salvador. Doctor en Ciencia de la Educación por la misma casa de estudios. Correo electrónico: [jorge.fabian@usal.edu.ar](mailto:jorge.fabian@usal.edu.ar)

El proceso de construcción de los Estados Nacionales que se llevó a cabo en Latinoamérica desde mediados del siglo XIX tuvo la intención de fortalecer y de homogeneizar un sentido de pertenencia donde la conformación de la "identidad nacional" se convirtió en un elemento de consolidación del poder de las élites gobernantes. En ese contexto, se decidió excluir a los pueblos originarios del relato identitario construyendo una imagen negativa de su participación en nuestra historia.

Si bien la educación es el principal dispositivo para la formación de las y los ciudadanos, la prensa ocupa un rol central. Es por ello que en la actualidad los medios masivos de comunicación tienen la obligación de buscar alternativas para poder deconstruir la imagen de los pueblos indígenas impuesta, reivindicar su rol en la historia, revalorizar su cultura y, principalmente, incorporarlos a nuestro presente y a nuestro futuro.

*Hacia un periodismo indígena* es un libro compilado por Damián Andrada que cuenta con la colaboración de veintisiete autores –periodistas, líderes indígenas, comunicadores sociales, investigadores y docentes– que elaboran diecisiete artículos para tratar, con una mirada multidisciplinar, una temática poco abordada como es la relación entre los medios de comunicación y los pueblos originarios. Como lo destaca en el prólogo el historiador y periodista Osvaldo Bayer, el principal problema es el aislamiento por parte de la sociedad y, en este sentido, es el periodismo quien puede hacer un aporte fundamental informando diariamente sobre ellos. Asimismo, remarca la importancia de que las comunidades indígenas también estén informadas sobre lo que ocurre en su interior.

Considerando el carácter plurinacional de los países latinoamericanos, este libro nos invita a reflexionar sobre la necesidad de promover la formación de un periodismo especializado que analice las problemáticas específicas de los pueblos originarios y que pueda visibilizarlas.

Según explica Andrada en la introducción –la cual titula: *Entre la utopía y la realidad. Hacia un periodismo que visibilice las luchas indígenas*–, la propuesta es simple: que los periodistas profesionales no indígenas cubran sus noticias en medios alternativos; que los periodistas indígenas desarrollen sus propios medios; que los comunicadores sociales "criollos" colaboren en el desarrollo de los medios de las comunidades y que los periodistas originarios logren insertarse en los medios no indígenas.

Es necesario considerar que en Latinoamérica los pueblos indígenas no han intentado separarse de los Estados Nacionales constituidos y por esto es que la problemática que atraviesa el libro se centra en la demanda del reconocimiento de sus derechos históricos y la construcción de una identidad del país que refleje la real diversidad cultural que existe en su interior. Como plantea en su contratapa, la propuesta es pensar la formación de un periodismo comprometido con la defensa de los derechos humanos que informe y comunique "para vivir en un mundo donde quepan muchos mundos, en sociedades más tolerantes con menos racismo e injusticia social."

*Hacia un periodismo indígena* se propone el desafío de trascender las "paredes de la academia" y acercarse a un/a lector/a que busque adentrarse en la comprensión de las realidades de los pueblos originarios. Debido a los distintos enfoques abordados por las y los autores, el libro está dividido en cuatro capítulos que funcionan como ejes temáticos para organizar la lectura.

## 1. Las luchas indígenas desde el periodismo

Este primer capítulo contiene cuatro artículos donde encontramos relatos de periodistas y comunicadores sociales sobre la cobertura de las luchas indígenas en gráfica y radio. En primer lugar se encuentra la transcripción de una conferencia brindada por Darío Aranda en el marco de las "III Jornadas Indígenas: la

comunicación como herramienta de transformación” realizas en la Universidad del Salvador en el año 2016, quien desde su rol de periodista especializado en pueblos originarios explica la función de los grandes medios de comunicación en relación con la cobertura de las problemáticas indígenas centrándose en las relaciones entre el poder y los medios de comunicación alrededor del modelo de producción extractivista.

Luego, Ana Laura García Luna y Francisco Arri entrelazan su formación periodística y su experiencia en la gestión universitaria para plantear la inclusión dentro del ámbito de la educación superior de una propuesta que incluya al periodismo indígena. Según los autores, aunque las herramientas didácticas y pedagógicas se encuentran disponibles para hacerlo; esto presenta un doble desafío: A nivel institucional, implica la decisión política de incorporarla –preferentemente de manera transversal– en los contenidos mínimos de las asignaturas y, a nivel docente, estos deben formarse, sistematizar, incorporar y adecuar sus prácticas pedagógicas para hacerlo posible.

Con una mirada que conjuga lo académico y lo empírico, Diana Della Bruna y Diego Slagter desarrollan su concepción del periodismo indígena a partir de su experiencia como cofundadores de la Agencia Periodística Timbó desde donde buscan el reconocimiento y fortalecimiento de la interculturalidad. Como comunicadores buscan construir un discurso en el espacio público y resaltan la importancia de la escucha de los protagonistas y sus historias en forma integral. Para concluir el capítulo, Valeria Mapelman realiza una breve reseña de la conquista del Gran Chaco y la consiguiente marginalización de las culturas originarias para luego narrar la historia de la masacre Pilagá producida el 10 de octubre de 1947. La autora explica la criminalización de las víctimas en los documentos oficiales con la complicidad de los medios que difundieron los acontecimientos sin investigar. Esto pro-

vocó que recién sesenta y seis años después, a través de los testimonios orales de los sobrevivientes reproducidos en un juicio contra el Estado nacional, se conociera la verdad.

## 2. La mirada de la academia

Este segundo capítulo se articula a partir de dos ejes. El primero, que podemos interpretarlo como “comunicacional”, contiene los aportes de Cynthia Ottaviano y Ernesto Lamas sobre la importancia de la multiplicación de medios comunitarios a partir de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley N° 26.522) de 2009 que les permite a los pueblos originarios defender su identidad, preservar su idioma, su cultura y romper con el silencio impuesto por los medios hegemónicos. En consonancia con lo planteado por García Luna y Arri, los autores remarcan la importancia de la decisión de incorporar a la enseñanza de la lengua de los pueblos originarios a la currícula de los institutos adscriptos al Instituto Superior de Enseñanza Radiofónica (ISER) ubicados en zonas geográficas cuyo idioma corresponde con la lengua precolombina. A la vez, Ianina Lois, desde una perspectiva teórica, analiza la comunicación popular y comunitaria discutiendo el concepto de interculturalidad buscando puntos de contacto con el periodismo indígena; concluyendo que ambos buscan la generación de espacios para la difusión de los pueblos originarios y la promoción de las formas de comunicación propias de las cosmovisiones y culturas de las comunidades.

El segundo eje es el “histórico” que continúa la temática propuesta por Mapelman de analizar los sucesos que buscaron la eliminación de los pueblos originarios en la Argentina. Jorge Fabian trabaja la forma en la que dos periódicos contemporáneos a la mal llamada “Conquista del desierto” –*La Tribuna* y *El Nacional*– representan al indio y a su cultura, pero a la vez, la reticencia de la elite política y económica argentina para realizar la expedición debido a sus altos costos y la poca

confianza en que culminaría exitosamente. Asociado a esto se encuentra la discusión sobre cómo se conseguirían los fondos y se realizaría el reparto de la tierra. Con una mirada desde la sociología, Miguel Ángel Forte continúa analizando la lucha de la "civilización contra la barbarie" y la construcción de la identidad nacional tomando como punto de partida el proyecto conocido como "La zanja de Alsina" continuando con la figura de Julio A. Roca y la "Conquista del desierto". El paradigma positivista de fines del siglo XIX le brinda el contexto filosófico para su análisis, e incorpora una interesante propuesta sobre el impacto de la revolución producida en Santo Domingo que concluyó en la conformación de la República de Haití en este proceso de construcción identitario.

### **3. En primera persona: la opinión de lideresas y líderes indígenas**

Este capítulo consta de cuatro entrevistas, realizadas por diferentes periodistas que buscan hacer escuchar las voces de aquellos que luchan cotidianamente por la reivindicación de sus derechos: Relmu Ñamku (Mapuche), Moira Millán (Mapuche), Félix Díaz (Quom) y Cipriana Palomo (Pilagá). Si leemos las narraciones de las y los protagonistas en forma transversal, se aprecian cuatro ejes que las recorren: en primer lugar, está su propia historia en la que existe un punto de inflexión donde reafirman su identidad y se involucran con las distintas problemáticas de sus comunidades; luego aparece la función y/o la relación que han tenido con los medios de comunicación masivos y/o comunales; la búsqueda de comprensión por parte de aquellos que se sienten ajenos a las cuestiones indígenas; y, por último, la reflexión sobre cómo debe continuar la búsqueda de las reivindicaciones de las comunidades indígenas. Debemos destacar, que esta parte del libro ayuda al lector a entender la cultura que rodea a las y los entrevistados quienes utilizan términos que corresponden

a sus lenguas originarias y su explicación nos acerca, aunque sea un poco, a pensar su cosmovisión del mundo.

### **4. Una propuesta para toda Latinoamérica**

El primer artículo del capítulo fue escrito por Magdalena Doyle, Francesca Belotti y Emilsa Siases, y cumple una función introductoria ya que realiza un fugaz recorrido por la búsqueda del reconocimiento social de los pueblos originarios y cómo a partir de la década de 1990 empiezan a proliferar medios de comunicación indígenas –en muchos casos para luchar contra el discurso de los medios hegemónicos– en distintos países latinoamericanos reforzándose este proceso en el nuevo siglo con la sanción de nuevas leyes de comunicación que favorecieron su posicionamiento.

A continuación, y como ejemplo concreto y exitoso de lo planteado por Doyle, Belotti y Siases; se encuentra el artículo de Daniel Sirpa Tambo, jefe de redacción del periódico *Pukara: cultura, sociedad y política de los pueblos originarios* editado en Bolivia desde fines de 2005, que cuenta el pasado y el presente de la publicación destacando que este mensuario toma partido por los intereses de los pueblos indígenas sin escudarse en una falsa objetividad haciéndose parte de la lucha descolonizadora. A la vez, los investigadores Rodrigo Mesquita y Adriane Menezes indagan sobre el papel de los medios de comunicación que dan visibilidad de las comunidades originales, y promueven la diversidad sociocultural y lingüística en Brasil utilizando plataformas digitales. Tomando tres diferentes etnias analizan los casos de los videoclips del grupo de rap indígena Brô Mc's –visualizados principalmente a través de YouTube–; sitios de noticias que acompañan los textos con imágenes y contenido audiovisual; y el "ciberactivismo" a partir de la multiplicación de radios en internet.

Finalmente, los artículos de Magdalena Gómez y Alejandra Collaguazo abordan las lu-



chas de los pueblos indígenas en México y en Ecuador, respectivamente, en la búsqueda del reconocimiento de sus comunidades por parte de un Estado que, a través de leyes y reformas constitucionales, pareciera reconocer sus derechos, pero en la práctica estos se encuentran todavía limitados. Dentro de esta tensión está el acceso a los medios de comunicación comunitarios donde a pesar de las nuevas normativas los avances realizados son relativos.



## Sobre los Autores

### *Note on Contributors*

**NICOLÁS BENTANCUR** es Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia Política, Licenciado en Ciencia Política y Abogado por la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Se desempeña como Profesor Titular (grado 5) en régimen de dedicación total en el Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de esa misma universidad, e integra el Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (nivel II). Es docente de grado y posgrado, dictando regularmente cursos sobre Políticas Públicas y Políticas Educativas, temáticas en la que es autor de múltiples publicaciones en el país y en el exterior. Es profesor invitado de varias universidades de la región. Ha desarrollado tareas de consultoría para múltiples organismos, tanto internacionales como nacionales. Ha sido Director del Departamento de Ciencia Política y Coordinador Académico de la Maestría en Ciencia Política de la UdelaR. Actualmente, se desempeña como co-coordinador del Grupo de Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (SNI), Nivel II.

**PABLO BULCOURF** es Profesor e Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ) y de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultor senior del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con sede en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Se ha desempeñado en dos oportunidades como secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP) donde dirigió su revista académica. Coordinador del Grupo de Investigación sobre Historia de la Ciencia Política en América

Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP) donde integró su Comité Ejecutivo. Investigador categoría II del Programa de Incentivos Docentes del Ministerio de Educación. Ha sido coordinador de la Comisión CTA 2 de Evaluación de la Investigación del Rectorado de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se ha especializado en temas de historia y desarrollo de la ciencia política y las relaciones internacionales como así también en políticas públicas comparadas.

**RODOLFO CANTO SÁENZ** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Autor de artículos publicados en revistas indizadas, libros y capítulos de libros sobre temas de políticas públicas, democracia y desarrollo territorial. Ha sido integrante de consejos consultivos de dependencias públicas y organizaciones de la sociedad civil. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

**NELSON DIONEL CARDOZO** es Licenciado en Ciencia Política y Magíster en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como pro-secretario general de la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP). Especialista en teoría de las políticas públicas, seguridad social en los países del Cono Sur e historia y desarrollo de la administración pública en la Argentina. Docente-Investigador de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y la Universidad Argentina de la Empresa (UADE). Actualmente, es coordinador del Grupo de Investigación en Políticas Públicas Comparadas de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política

(ALACIP) y co-editor del libro *Policy Analysis in Argentina* publicado por la Bristol University Press.

**CARLOS ALBERTO CATTANEO** es Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Buenos Aires (UBA), con estudios de Posgrado en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Profesor adjunto de la Cátedra de Extensión y Sociología Rurales de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires (UBA), a cargo del dictado de las asignaturas: Sociología Agraria, Sociología de las Organizaciones Agroalimentarias y Ética y Legislación Ambiental (orientación Acuerdos Multilaterales Ambientales y Gobernanza Ambiental) y de Ordenamiento Ambiental en la Facultad de Ingeniería y Ciencias Agrarias de la Universidad Católica de Argentina (UCA). Ha dictado seminarios de posgrado en UBA, UCA, FLACSO y en la Universidad Atlántida Argentina. Ha sido autor o coautor de 24 trabajos presentados en congresos y jornadas científicas en el país y de 17 presentados en el exterior y coautor de 26 capítulos de libros y de 27 artículos en revistas científicas del país y del exterior. Ha realizado trabajos de consultoría en el IICA sobre Mercados Locales y en la CEPAL y ha dictado conferencias tanto en el país como en el exterior. Actualmente, se desempeña como asesor técnico en la Dirección de Producciones Sostenibles de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y anteriormente cumplió diversas funciones en ese ámbito, entre ellas el rol de Coordinador del Servicio de Apoyo a la Comercialización del Programa Social Agropecuario (PSA), entre los años 1996 y 2006. También cumplió funciones de coordinación en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, habiendo participado como representante oficial de la Argentina en diversas reuniones internacionales.

**DANIEL CRAVACUORE** es Doctor en Dirección y Gestión Pública Local por la Universidad de Jaén, España. Director del Centro de Desarrollo Territorial de la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Profesor invitado de universidades en Chile, Colombia, España y los Estados Unidos. Ha publicado 12 libros, 45 capítulos y 22 artículos de su especialidad. Ex Editor de la *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*, indexada en SciELO y emergente WOS. Director de la Red Iberoamericana de Universidades y Centros Académicos Municipalistas (España). Profesor de posgrado en las universidades nacionales de Cuyo, Nordeste, de Quilmes y de Santiago del Estero; de la UTN, Facultades de Buenos Aires y Rafaela; Católica Argentina y Católica de Córdoba; y de FLACSO Argentina. Ha realizado 406 presentaciones en congresos científicos nacionales e internacionales, en Arabia Saudí, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Estados Unidos, Italia, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, Uruguay y Venezuela. Director de proyecto, consultor, facilitador y capacitador para organismos internacionales (AECID, CGLU, HSS, IDRC, PNUD, OCO, OIM, OIT, UNICEF, UE), nacionales, provinciales y municipales. Editor invitado en 2022 de *Public Organization Review* (Q2). Miembro del Comité Editorial de 6 revistas científicas internacionales.

**JORGE LUIS FABIÁN** es Profesor y Licenciado en Historia por la Universidad del Salvador (USAL). Doctor en Ciencia de la Educación por la misma institución. Docente asociado en las cátedras de “Historia de la Educación Argentina” e “Historia y Teoría de la Educación” en la USAL; “Historia de la Educación General y Argentina” en la Universidad de San Isidro y profesor invitado en grado y posgrado en la Universidad del Valle de Atemajac (UNIVA), México. Participó en distintos congresos y jornadas académicas

exponiendo sobre el surgimiento de las universidades confesionales en la Argentina. Entre sus últimas publicaciones se encuentran: *Alianzas dentro del catolicismo durante el establecimiento de las primeras universidades confesionales en la Argentina, 1956- 1962. (Itinerantes. Revista de Historia y Religión, 2022)*; *Los manuales de Historia como creadores de identidad nacional hasta mediados del siglo XX. El caso de la primera invasión inglesa* (Clío & Asociados. *La Historia Enseñada*, 2022); y *Consideraciones sobre la relación entre el Gobierno, la Iglesia católica y la Universidad de Buenos Aires durante el surgimiento de las universidades privadas confesionales, 1955-1958*” (*Res Gesta*, 2020).

**ANDREA IVANNA GIGENA** es Investigadora Adjunta del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), CConFInEs de la Universidad de Villa María, Córdoba. Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Administración Pública por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC) y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Investigadora/Profesora Visitante en el Centro de Estudios Interculturales e Indígenas (CIIR) en Santiago de Chile (2016) y en la Facultad de Humanidades de la Universidad de Panamá (2017). Becaria Senior del Centro de Estudios Latinoamericanos Avanzados (CALAS) en el marco del Programa Investigador Visitante Sede FLACSO-Ecuador (2020). Fue docente de Epistemología en la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba (UCC) y ha dictado diversos cursos de posgrado (específicamente en el área de Metodología de la Investigación) en la Argentina y Colombia. Se especializa en Feminismo, Género, Etnicidad y Política en Latinoamérica, en perspectiva comparada.

**MARIANA GÓMEZ** es Licenciada y Doctora en Antropología por la Universidad de Buenos Aires (UBA) e investigadora adjunta en el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Entre el 2002 y 2006 trabajó con mujeres qom de comunidades rurales en el oeste formoseño (Chaco Centro Occidental) en el marco de proyectos productivos y organizativos (género, indígenas y desarrollo). En su investigación doctoral, abordó los cambios en la construcción cultural del género entre estas mismas mujeres a partir del proceso de misionalización y conversión sociorreligiosa en el siglo XX. Sus temas de investigación en los últimos años han sido la emergencia de activismos políticos-culturales de mujeres indígenas, procesos identitarios, la articulación étnica y política del sujeto “mujeres indígenas”, feminismos no hegemónicos y políticas de la identidad. Publicó artículos en revistas de la Argentina y de Latinoamérica y dictó seminarios de grado y posgrado en universidades nacionales. Es autora del libro *Guerreras y tímidas doncellas del Pilcomayo. Las mujeres tobas (qom) del oeste de Formosa* (Biblos, 2016) y compiladora junto a S. Sciortino de *Mujeres Indígenas y formas de hacer política. Un intercambio de experiencias situadas entre Brasil y Argentina* (Tren en Movimiento, 2018).

**ALEJANDRO MILANESI** es Doctor en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Master en Políticas Públicas por la Victoria University of Wellington, Nueva Zelanda. Es investigador y docente del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales (UdelaR) en las Licenciaturas de Ciencias Política y Desarrollo, dictando cursos de Gestión Pública y Políticas Públicas. Actualmente, se desempeña como Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas de la Universidad de la República (UdelaR). Ha cumplido funciones de asesoría en el sector público y ha sido consultor para instituciones nacionales en Uruguay y el ex-

tranjero, así como para organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En ese marco, se ha especializado en los aspectos de reforma del Estado, gestión por resultados, planificación estratégica y análisis organizacional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores de Uruguay (SNI), Nivel I.

**RODRÍGO MARTÍNEZ** es Candidato a magíster y Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Diplomado en Metodología Aplicada a la Gestión Pública por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Es ayudante de investigación de la Facultad de Ciencias Sociales en la Universidad de la República de Uruguay (UdelaR). Actualmente, se encuentra haciendo usufructo de una beca nacional de posgrado, otorgada por la Agencia Nacional de Investigación e Innovación de Uruguay.

**ANA POLACK** es Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magister en Estudios de las Sociedades Latinoamericanas por IHEAL - Université de Paris 3. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Doctora en Historia por la Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales (EHESS) - Paris. Profesora-investigadora de carrera docente de la Universidad Militar Nueva Granada - Campus. Se ha especializado en instituciones política y gobierno en América Latina.

**MARCELO DE SANTANA PORTE** es Posdoctorado en Educación por la Universidad Federal de Tocantins. Doctorado en Contabilidad por las Universidades de Aveiro, Portugal, y Universidad de Minho, Portugal, obteniendo una Beca CAPES para el Programa de Doctorado Completo en el Extranjero (Reconocimiento del diploma en poder de Universidad de Brasilia (UNB). Maestría en Administración; MBA en Contraloría y Finanzas. Licenciado en Administración de Empresas y en Cien-

cias Contables. Se desempeñó como Profesor Adjunto de la Universidad Federal del Sur y Sudeste de Pará (UNIFESSPA). Se desempeñó como Profesor suplente en la UNIESSPA; Profesor por hora Centro Universitario de João Pessoa (Unipê); Profesor suplente en la Universidad Estatal de Paraíba (UEPB); Profesor por horas en Unieuro/DF; Profesor suplente en la Universidad de Brasilia (UNB); Profesor asistente de la Universidad Federal de Maranhão (UFMA); Maestro y Coordinador del curso de Ciencias Contables de la Faculdade Estácio de Natal, Director de Relaciones Emprendedores en el Colegio Estácio de Natal, como Profesor Coordinador de Junior Empresa de esta Institución y como Profesor suplente de Administración en la Universidad Federal de Rio Grande do Norte (UFRN).

**CÉSAR ALEJANDRO RAMÍREZ CHAPARRRO** es Magíster en Estudios Políticos por la Pontificia Universidad Javeriana. Master en Estudios de las sociedades Latinoamericanas por l'Université Sorbonne Nouvelle - Paris 3. Administrador público por la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Asimismo, es Profesor-Investigador de la carrera docente de la Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-. Se ha especializado en temas de gobierno y políticas públicas.

**ELSA MAVILA RAMÍREZ PINEDO** es Doctora en Derecho, con Maestría en Administración de Negocios (MBA). Abogada por la Universidad César Vallejo del país Perú. Docente universitaria de pregrado en la Universidad Nacional de San Martín y en la Universidad César Vallejo-filial Tarapoto. Actualmente, se desempeña como Especialista Legal II en la Intendencia Regional de SUNAFIL San Martín.

**JOSÉ DAMIÃO TRINDADE ROCHA** es Posdoctorado por la Universidades do Estado Pará (UEPA). Doctorado en Educación por la Universidade Federal de Bahía (UFBA).

Maestría en Educación Brasileña por la Universidade Federal de Goiás (UFG). Profesor de Doctorado en Educación en la Amazonía en PGEDA/UFGA/UFT. Profesor del PPGE/UFT. Coordinador de la Maestría Profesional en Educación PPPGE/UFT. Investigador del Programa Cooperación Académica Nacional en la Amazonía (Procad/2018) UEPA, UFRN, UFT. Miembro de Anped/Norte. Miembro de la Asociación Brasileña de Currículo (ABdC). Vicepresidente Norte de Paseos (Red Interregional Norte, Nordeste y Centro Oeste de Enseñanza en Educación Básica y Más alto). Investigador Asociado del Centro Latinoamericano de Estudios en Cultura (CLAEC). Miembro del Foro Nacional de Maestrías Profesionales en Educación (Fompe). Miembro de Comité Técnico-Científico CTC/UFT. Integrante del Foro Tocantinense en Defensa de la Pedagogía y Grados. Líder del grupo de investigación de la plataforma Lattes/CNPq Gepce/Minorities en el área curricular. Se desempeña en Currículo, Enseñanza y Formación Docente, en temas como Teoría del Currículo; Currículo de Educación Infantil; Currículo de Enseñanza Fundamental; Currículo de Formación Docente; Currículo de los Cursos de Pregrado; Currículo de los Cursos de Maestría y Doctorado en Educación; Currículo en relación a la Diversidad Sexual, Género, Minorías Sociales y Diferencia; Currículo en la interzona de Tecnologías Cibercultural Digital.





# Convocatoria

## NÚMERO VEINTIUNO

**Dossier:** Amenazas y oportunidades de la Democracia en América Latina y el Caribe.

**Coordinadores:** Marco Enríquez-Ominami y Daniel Flores Cáceres.

La modernidad ha cometido muchas veces el mismo error: dar la historia por terminada y a la democracia por sentada. Lo dijo implacablemente Walt Whitman<sup>1</sup> pensando en los Estados Unidos de fines del siglo XIX: “con frecuencia hemos impreso la palabra ‘democracia’. Sin embargo, no me cansaré de repetir que el significado real del término no ha sido despertado, duerme, a pesar de la resonancia y de las airadas tempestades en que se han ido formando sus sílabas, desde la pluma o la lengua. Es una gran palabra cuya historia no se ha escrito aún, porque esa historia está todavía por vivirse” (2013: 96). La impotencia de la democracia anunciada por Whitman en los albores del siglo XX sigue ocurriendo desde entonces en todo el mundo, aunque hoy con un drama adicional, el ecológico. Porque no contábamos con que la modernidad iba también a meter su pata más certera, la del progreso, en arenas movedizas. Durante la COP 27 la Primera Ministra de Barbados, Mia Mottley resumió este nuevo capítulo de las amenazas de la democracia: “la prosperidad, y con ella la alta emisión de carbono de los países ricos, ha sido históricamente gracias a expensas de los países pobres. Hoy, los países pobres estamos siendo forzados a pagar, de nuevo, pero ahora como víctimas, por los costos de una crisis climática que no causamos.” Para el sur global, las crisis de la democracia y la ecología tienen, además, una dimensión etnocéntrica y de subordinación, que en este mundo multipolar y en guerra se ha nuevamente desvelado. Si somos el resto del mundo una democracia selvática que amenaza los jardines civilizatorios del norte global, parafraseando al jefe de la diplomacia de la Unión Europea, entonces: ¿somos parte de la crisis o de su solución? ¿De la barbarie o de la civilización?

Cada vez confiamos menos en la posibilidad de construir una relación infinita con la naturaleza y, por lo tanto, también, cada vez menos en la posibilidad de un desarrollo cimentado en un crecimiento sostenible, porque ni la ciencia ha estado, democráticamente, a la altura. Se ha corrompido. Lo denunció Antonio

---

1 Whitman, W. (2013). *Complete prose works: Specimen Days and Collect November Boughs and Good Bye my Fancy*. Project Gutenberg EBook.

Guterres en el último Foro Económico Mundial, de enero de 2023: “Aprendimos la semana pasada que ciertos productores de combustibles fósiles eran plenamente conscientes, ya en la década del 70, de que su producto principal iba a hornear el planeta, pero pisotearon su propia ciencia.” El punto es que, sin esa utopía de progreso sostenible, las fuerzas ficticias que sostenían el orden civilizatorio tampoco existen más, y ahora esa promesa de crecimiento se parece más a una invitación a cambiar una barbarie por otra. Frente a esta confusión, la política sale al escenario con viejas y simples respuestas, que son nuevas amenazas: el discurso fascista y anticientífico que crece como la espuma, y a la par, la proscripción a través del sistema judicial y la prensa de las y los líderes de izquierda: el *lawfare*.

Dado este contexto, el *dossier* de la Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina quiere invitarles a presentar artículos de investigación que permitan visibilizar estas confusiones, amenazas, desafíos y oportunidades que viven nuestras democracias en América Latina y el Caribe. Como hemos expuesto, las dimensiones para abordar este tema son muchas, pero al menos identificamos y les proponemos las siguientes:

### **1.- Teorías de la democracia latinoamericanas y del Caribe: ¿identidad, mecanismo o fin? ¿Democracias de ficción o reales? ¿Democracias controladas o soberanas? ¿Populares o subordinadas?**

La democracia ha sido, para la modernidad en LAC, un espacio de resistencia cultural. Comprender las diferentes dimensiones de sus acoplamientos institucionales, políticos y culturales, nos brindará una oportunidad para entender cómo puede reconstruirse una nueva convivencia democrática.

### **2.- La crisis de las instituciones: El *lawfare* y los poderes fácticos.**

En América Latina y el Caribe, fuerzas reaccionarias están usando las instituciones democráticas (medios de comunicación y sistema judicial), para proscribir a líderes y a movimientos que representen transformaciones sociales o voluntades populares.

### **3.- La ecología y la legitimidad democrática.**

No sólo el planeta está en crisis, sino también las bases conceptuales del modelo de desarrollo asociados a este, en el corazón de ese modelo habita un paradigma de democracia que debe ser analizado críticamente y comprendidas las consecuencias de su derrota.

### **4.- La desigualdad y el endeudamiento como crisis de legitimidad democrática.**

Desde el libro I de *La República* de Platón hasta nuestros días, el mundo se plantea el mismo dilema: la legitimidad de las deudas y de la violencia y el servilismo que estas generan. Los países latinoamericanos y del Caribe viven, a nivel macro, bajo deudas que permiten a los países crecer, pero no distribuir ni generar desarrollo y, a nivel micro, deudas que someten a la pobreza (o a la angustia permanente de sucumbir en ella), a las clases bajas y medias. Los efectos de esta vulnerabilidad y de su pérdida de libertad a nivel individual y social,

impactan directamente en la legitimidad y en la forma en que entendemos la idea de democracia.

### **5.- La violencia política como gobernanza y la extrema derecha en América Latina y el Caribe.**

Una de las amenazas patentes en este momento de crisis ideológica de la modernidad es el resurgimiento de lógicas fascistas del tipo amigo-enemigo como mecanismos para reordenar el mundo y construir comunidad. En este contexto, la democracia se enfrenta a una crisis relacionada con el lugar de la alteridad en nuestras sociedades y con los efectos de los triunfos electorales de este tipo de fuerzas en nuestras democracias. Junto a esto, la relación de las instituciones (su violencia) en contra de movilizaciones sociales, la expansión de la influencia del narcotráfico y los nuevos capítulos de golpes de Estado, son temas importantes para abordar.

### **6.- La democracia y el contexto multipolar: El rol de los Estados Unidos y China.**

El mundo ha abierto las puertas a una posible guerra mundial, que está enfrentando diferentes modelos y culturas de gobernanza. Las democracias de la región de América Latina y el Caribe deben relacionarse con estos polos y estos desafíos y de su posicionamiento dependerán muchos aspectos de la vida política global, desde la paz, hasta la legitimidad de un reordenamiento de las relaciones internacionales.

### **7.- La Democracia frente a la integración-desintegración de América Latina y el Caribe.**

La región vive en un permanente va y viene entre gobernantes que se juntan para fortalecer su articulación y gobernantes que lo hacen para desintegrar a América Latina y el Caribe como identidad política y cultural. Hoy, propuestas como la del relanzamiento de la CELAC y el de una moneda única latinoamericana, nos obligan a preguntarnos sobre el rol de la democracia y sus instituciones en una región que puede comenzar a tomar decisiones de manera supranacional.

**Fecha límite para enviar los artículos de investigación:** 01 de junio de 2023.

**Para enviar las contribuciones:**

[revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)

**Para más información, véase:**

***Revista Estado y Políticas Públicas*** - FLACSO Argentina

[www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista](http://www.revistaeypp.flacso.org.ar/revista)





# Revista Estado y Políticas Públicas

La *Revista Estado y Políticas Públicas* es una publicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina abocada al análisis del Estado y de las Políticas Públicas. Se propone aportar a la labor de intercambio y difusión de la producción científica, publicando artículos sujetos a las condiciones de referato doble ciego y que comprenden distintas modalidades: artículos de investigación focalizados en temáticas específicas de la Ciencia Política, de la Administración Pública, como así también artículos que hacen hincapié en paradigmas teóricos y contribuciones que expliciten avances de investigaciones y reseñas críticas. La *Revista Estado y Políticas Públicas* se encuentra indizada y catalogada en **Latindex con el nivel 1** (nivel superior de excelencia), **REDIB**, **Biblioteca de Ciencias Sociales “Enzo Faletto”**, **CLASE**, **Andes**, **LatinREV**, **CLASE México**, **Repositorio FLACSOAndes**, **MIAR (Matriz de Información para el Análisis de Revistas)**, **ERIH PLUS**, **BDU**, **BDU2** y **Malena**. Asimismo, el Área Estado y Políticas Públicas y la Biblioteca “Enzo Faletto” de FLACSO Argentina, han sido creadores de la **Red Latinoamericana de Revistas Académicas de Ciencias Sociales y Humanidades (LatinREV)**.



ISSN (versión electrónica): 2310-550X | ISSN (versión impresa): 2413-8274



## CONTACTO PRINCIPAL

*Revista Estado y Políticas Públicas* - FLACSO Argentina  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – FLACSO Argentina.

Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Dir.)

Cristina Ruiz del Ferrier (Ed.)

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [revistaeyp@flacso.org.ar](mailto:revistaeyp@flacso.org.ar)

**Página WEB:** <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>



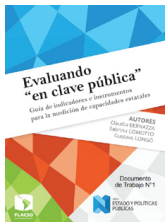




## Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina, bajo la dirección de Daniel García Delgado. El objetivo principal del Programa es difundir la producción académica que se produce desde el Área (libros, tesis de posgrado, artículos de investigación, monografías, publicaciones, documentos de trabajo, entrevistas, entre otros) sobre el rol del Estado en sus diversos niveles de gobierno y dependencias y sobre las Políticas Públicas de la Argentina y de América Latina. La asesoría y la capacitación en los distintos temas y en las diversas problemáticas que se vinculan al Programa Gestión del Conocimiento resultan un insumo fundamental tanto para la investigación como para el diseño de políticas públicas. Asimismo, a partir de la producción de conocimientos se establecen redes de difusión y cooperación regional entre las distintas organizaciones sociales y estatales abocadas al estudio, la investigación y el diseño de políticas públicas. El Programa consolida redes institucionales, universitarias, de posgrado, estatales y científicas tanto a nivel nacional como regional.

## DOCUMENTOS DE TRABAJO



### Documento de Trabajo Núm. I

**Evaluando "en clave pública"**  
BERNAZZA, Claudia;  
COMOTTO, Sabrina;  
LONGO, Gustavo  
Mayo de 2015



### Documento de Trabajo Núm. II

**Estado y Desarrollo Inclusivo en la Multipolaridad**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).  
Octubre de 2015



### Documento de Trabajo Núm. III

**El sistema de Protección Social en la Argentina y en América Latina Contemporánea. El rol del Estado frente a la cuestión social.**  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina; TIRENNI, Jorge (Comp.).  
Mayo de 2016



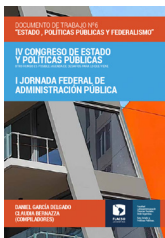
### Documento de Trabajo Núm. IV

**¿Fin de ciclo o paréntesis en la Región? Balance de la última década y reflexiones sobre el nuevo escenario para el MERCOSUR.**  
RACOVSCHIK, Ma. Alejandra; RAIMUNDI, Carlos (Comp.).  
Octubre de 2016



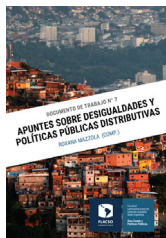
### Documento de Trabajo Núm. V

**El neoliberalismo tardío. Teoría y Praxis**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; GRADIN, Agustina (Comp.).  
Junio de 2017



### Documento de Trabajo Núm. VI

**Estado, políticas públicas y federalismo. IV Congreso de Estado y políticas públicas**  
GARCÍA DELGADO, Daniel; BERNAZZA, Claudia (Comp.).  
Febrero de 2020



### Documento de Trabajo Núm. VII

**Apuntes sobre desigualdades y Políticas Públicas Distributivas**  
MAZZOLA, Roxana (Comp.).  
Diciembre de 2021



### Documento de Trabajo Núm. VIII

**Niñez y Políticas Públicas: la crianza comunitaria en barrios y territorios de la Argentina**  
BERNAZZA, Claudia; LAMBUSTA, Damián (Comp.).  
Marzo de 2022



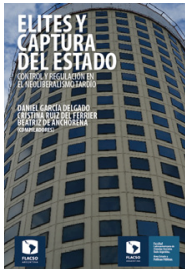
### Documento de Trabajo Núm. X

**Desafíos para la política exterior argentina y la integración regional en el escenario post pandemia.**  
Racovschik, María Alejandra; González, Leticia (Comp.).  
Abril de 2022

## OTRAS EDICIONES



**CONTROL DE POLÍTICAS PÚBLICAS.** La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Compiladora).  
Julio de 2017



**ELITÉS Y CAPTURA DEL ESTADO.** Control y regulación en el neoliberalismo tardío  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina y DE ANCHORENA, Beatriz (Comp.).  
Octubre de 2018



**EN TORNO AL RUMBO.** Pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad  
GARCÍA DELGADO, Daniel, RUIZ DEL FERRIER, Cristina (Comp.).  
Octubre de 2019



**ESTADO, SOCIEDAD Y PANDEMIA.** Ya nada va a ser igual  
GARCÍA DELGADO, Daniel  
Noviembre de 2020



**LA PROTECCIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA.** El Estado y las políticas públicas entre la crisis social y la búsqueda de la equidad  
RUIZ DEL FERRIER, Cristina TIRENNI, Jorge  
Diciembre de 2021

### Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

#### Área Estado y Políticas Públicas

Daniel García Delgado (Director).

#### Programa Gestión del Conocimiento.

Cristina Ruiz del Ferrier (Directora).

#### CONTACTO PRINCIPAL

#### Área Estado y Políticas Públicas

**Dirección:** Oficina del 2do piso – Tucumán 1966 – CP: C1050AAN – Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Página WEB:** <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/>

**Teléfono:** (54) (11) 5238-9361.

**Correo electrónico:** [gestionconocimiento@flacso.org.ar](mailto:gestionconocimiento@flacso.org.ar)

## Normas de Publicación

### *Author Guidelines*

#### Criterios generales

La *Revista Estado y Políticas Públicas* cuenta con tres secciones abiertas a contribuciones, indizadas y evaluadas “por pares”. Una sección con una convocatoria especialmente dedicada a la recepción de contribuciones para el *dossier* de cada número. La temática del *dossier* es diferente en cada edición y se anticipa en el número anterior. Las fechas-límite de recepción de las contribuciones que se postulan para el *dossier* son:

-**Para el número de mayo:** 01 de febrero.

-**Para el número de octubre:** 01 de junio.

Asimismo, la *Revista Estado y Políticas Públicas* ofrece una convocatoria permanente para la recepción de contribuciones para la sección *Artículos de investigación* cuyas temáticas son amplias, heterogéneas y plurales. Esta convocatoria no cuenta con una fecha límite de recepción de las contribuciones, sino que permanece abierta durante todo el año.

Finalmente, la *Revista Estado y Políticas Públicas* también cuenta con una sección dedicada a la difusión de las Reseñas de libros de reciente publicación.

En suma, las posibles contribuciones se pueden dirigir a:

- El *dossier*.
- La sección Artículos de investigación.
- La sección de Reseñas de libros.

#### Estas secciones se guían por los siguientes criterios generales

- **Originalidad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista deberá ser original. No se aceptarán las contribuciones que ya han sido publicadas previamente en otras Revistas.
- **Exclusividad:** La contribución que se proponga para su publicación en la Revista será sometido a un proceso de evaluación y no podrá ser propuesto simultáneamente en otra Revista para tal fin.
- **Diversidad:** Con la finalidad de incluir a la mayor cantidad de voces distintas, se solicita a los articulistas que no envíen más de una contribución por convocatoria. En el caso de ya haber publicado en algún número de la Revista, solicitamos que no se remitan contribuciones para el volumen inmediatamente posterior.
- **Imparcialidad:** El envío del artículo debe garantizar el anonimato del proceso de evaluación, sin excepciones. El archivo propuesto para su publicación deberá prescindir de toda información directa o indirecta que pueda permitir la identificación del autor. En ese sentido, también deberán eliminarse las propiedades del archivo de texto que remitan al usuario o autor.

#### Requisitos generales para el envío de las contribuciones

- Los artículos deberán ser originales, exclusivos, diversos, imparciales e inéditos.
- La publicación de los artículos de investigación éditos será de carácter excepcional y por razones debidamente consideradas, justifica-

das y evaluadas por el Comité Académico de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.

- Para la postulación a la sección del *dossier*, la temática de la contribución deberá respetar el tema propuesto por la convocatoria de la *Revista Estado y Políticas Públicas*.
- Para la postulación al *dossier*, deberán presentarse dentro de los plazos de tiempo establecidos en esta sección.
- Los artículos en todos los casos deberán respetar las pautas de presentación, composición y estilo de citación indicadas:
  - a. Título en idioma original;
  - b. Título en idioma inglés;
  - c. Resumen en idioma original;
  - d. Resumen en idioma inglés;
  - e. Palabras clave en idioma original;
  - f. Palabras clave en idioma inglés;
  - g. Cuerpo del trabajo;
  - h. Referencias bibliográficas.

### **Pautas para los Autores**

Sin excepción, las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Título y subtítulo en idioma original explicando el recorte espacial y el recorte temporal (si corresponde) de la contribución.
  - Título y subtítulo de la contribución traducido al idioma inglés.
  - Un resumen que no exceda las 400 palabras, aportando información clara sobre el contenido de la contribución: tema, recorte espacial, recorte temporal, objetivo principal, marco teórico, aspectos metodológicos, pregunta de investigación, etcétera. El resumen deberá finalizar con la enumeración de 3 a 5 *palabras clave* a los efectos de indización bibliográfica.
  - Un abstract: se deberá traducir el resumen al idioma inglés y las palabras clave para presentar *keywords*.
  - Datos del autor o autora: se enviará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección

de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).

- b. Las pautas de presentación de la contribución indican la inclusión de los siguientes elementos (en este orden): *título, título traducido al inglés, resumen con palabras clave, abstract con keywords, introducción, desarrollo de los argumentos, conclusiones, referencias bibliográficas y anexos (si los hubiere)*.
- c. Idiomas: los idiomas admitidos por la Revista son: el español, el portugués, el francés, el italiano y el inglés.
- d. Las llamadas a notas se presentarán al interior del texto (no al final del mismo) siempre con un superíndice al lado de la palabra a la que hace referencia y el comentario sobre dicha palabra remitirá a una nota a pie de página.
- e. Las siglas irán en mayúsculas, previamente se mencionará su significado y se la presentará entre paréntesis (solamente la primera vez que aparezca en el texto). Por ejemplo: “Fondo Monetario Internacional (FMI)”.
- f. El estilo de citación textual y de las referencias bibliográficas requerido: Las citas textuales deben ir entrecomilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecomillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente.
- g. La extensión mínima de la contribución: 8.000 palabras.
- h. La extensión máxima de la contribución: 12.000 palabras.

- i. En el caso de incluir gráficos, tablas, otros: deberán presentarse intercalados en el texto, con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. Deberán presentarse debidamente enumerados y sus datos deberán ser editables. Debe informarse la fuente en todos los casos y garantizarse de que sean de libre uso.
- j. En el caso de imágenes, se deberán presentar con las debidas referencias, notas (si las hay) y fuente. El formato de las imágenes podrá ser: extensión jpg, en grises, con una resolución de 300 dpi en tamaño real.
- k. En el caso de incorporar Anexo/s: deberán numerarse en orden creciente.

### Las citas bibliográficas

Las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). Las citas textuales podrán ser:

- a. **Menores a 4 renglones:** deberán presentarse en línea de continuidad al texto central, encomilladas y sin cursivas. Por ejemplo:

Los procesos estudiados pueden envidenciar un clima de época. En palabras de García Delgado, “tres puntos de inflexión pueden indicarse como ‘síntomas’ de los acontecimientos singulares a los que quisiéramos referirnos cuando hacemos alusión a lo que proponemos denominar el cambio epocal.” (2014: 25).

- b. **Mayores a 4 renglones:** deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, dejando 1 cm de sangría izquierda y derecha (tabulado). Por ejemplo:

En la misma línea, Repetto señala que, hasta que no cobraron fuerza los procesos descentralizadores latinoamericanos, el territorio (en particular el local) era visualizado más bien como un simple dato administrativo en el cual, quienes allí habitaban, recibían de modo pasivo los servicios y programas fiscales decididos y gestionados desde el nivel central del Estado. El autor menciona además lo siguiente:

La descentralización llamó entonces la atención sobre este potencial divorcio entre “problemas” y “soluciones”, pero también, aunque más tardíamente respecto de los orígenes de los procesos descentralizadores, comenzó a mostrar la importancia de atender a las relaciones intergubernamentales (2009: 174-175).

### Las Referencias bibliográficas

Las referencias bibliográficas de las citas textuales deben adecuarse al sistema APA (American Psychological Association). El elenco de las referencias bibliográficas deberá presentarse al final de la contribución obligatoriamente, en orden alfabético por apellido del autor/a. Por ejemplo:

- Bauman, Z. (1999). *Modernidad líquida*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Castell, R. (2010). *Las transformaciones del trabajo, de la producción social y de los riesgos en un período de incertidumbre*. Turín: Institut Di Tella/Cátedra UNESCO/Siglo XXI.
- CEPAL (1992). *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*. Santiago: Publicación de las Naciones Unidas.
- CEPAL (2012). *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integral para el desarrollo*. Santiago: Publicaciones de la CEPAL-PNUD.
- Colombo, A. (2011). *La cuestión del tiempo en la teoría política*. Buenos Aires: Prometeo.
- Feletti, R. (2013). El repunte de la economía. *Aciertos y Límites de la Política Económica. Observatorio de Coyuntura Económica. UNTREF* Núm. 8. 10-24.
- Ferrer, A. (2004). *La densidad nacional*. Buenos Aires: Ci-Capital Intelectual.

### Pautas para los Autores para el envío de Reseñas de libros

Las contribuciones deberán contener la siguiente información:

- a. Las pautas de presentación consisten en presentar la contribución con los siguientes elementos (en este orden): *imagen de la tapa del libro reseñado; título completo del*

*libro; editorial, ciudad y año de edición; número de edición, cantidad de páginas totales del libro e ISBN; traducción al idioma inglés de dicha información; autor o autora de la reseña de libro; palabras clave y keywords; reseña propiamente dicha.*

- b. Datos del autor o autora: se presentará en un archivo aparte el/los nombre/s, apellido/s, institución a la que pertenece, dirección postal institucional, dirección de correo electrónico, teléfono, máximo nivel de estudios alcanzados y en qué institución y estudios en curso (si los hubiera).
- c. La extensión mínima de la contribución: 2.000 palabras.
- d. La extensión máxima de la contribución: 4.000 palabras.

## Formato del archivo

**Tipografía:** se requiere Times New Roman.

### Tamaño de letra:

- 12 puntos para títulos y textos.
- 11 puntos para las citas textuales mayores a 4 renglones.
- 10 puntos para las notas a pie de página.

**Párrafos:** deberán estar justificados, con sangría en la primera línea, interlineado sencillo y sin dejar líneas vacías entre párrafo y párrafo.

**Páginas:** con márgenes izquierdo, derecho, inferior y superior de 3 cm.

**Archivo:** guardado con el título de la contribución en formato DOC o RTF.

## Envíos de las contribuciones

- La contribución deberá ser enviada por correo electrónico a la siguiente dirección: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)
- En un archivo aparte en formato DOC o RTF se deberá enviar por mail el Curriculum Vitae (CV) abreviado del autor o de la autora. La extensión del mismo no deberá superar los 15 renglones y deberá ser presentado en un único párrafo.

- Se deberá completar una cesión de derechos (autorización) con los datos de la contribución, los datos del autor o autora y firmar la misma. Importante: la firma no podrá ser escaneada o digital, deberá ser original (sin excepción). La cesión de derechos (autorización) deberá enviarse en un sobre cerrado a nombre de la *Revista Estado y Políticas Públicas* a la oficina entpiso del Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina (Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina).

## Proceso de evaluación de las contribuciones

- a. **Debida recepción:** los autores deberán enviar sus contribuciones teniendo en cuenta las pautas indicadas, cumplimentando los requisitos antes mencionados y enviando la contribución dentro de los plazos de tiempo (si corresponde).
- b. **Proceso de evaluación interna y externa:** la aprobación de las contribuciones estará a cargo del comité editorial que usará como criterio para su decisión los resultados de los dictámenes aportados por evaluadores externos. Para un mejor proceso de dictaminación, la información sobre los autores y sobre los dictaminadores guardará un estricto anonimato. De este modo, las contribuciones quedarán sujetas a la evaluación de pares y referato “doble ciego”.
- c. **Comunicación:** el comité editorial en un plazo no mayor a dos meses comunicará a los autores el resultado de los dictámenes recibidos y la decisión de publicar, o no, la contribución.



## Política editorial

- a. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las contribuciones enviadas y no publicadas.
- b. La *Revista Estado y Políticas Públicas* no asumirá responsabilidad alguna por las ideas, opiniones, comentarios, posicionamientos, posturas, contenidos, etcétera, de los autores en las contribuciones publicadas, puesto que se consideran de propiedad exclusiva del autor o autora de la contribución.

## NOTAS DE COPYRIGHT

La *Revista Estado y Políticas Públicas* 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 revista no puede utilizarse con fines comerciales.

## DECLARACIÓN DE PRIVACIDAD

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

## DATOS DE CONTACTO

### *Revista Estado y Políticas Públicas*

Área Estado y Políticas Públicas  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.  
Oficina del 2do piso  
Dirección postal: Tucumán 1966, C1050AAN  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
Argentina.  
Correo electrónico: [revistaeypp@flacso.org.ar](mailto:revistaeypp@flacso.org.ar)  
Teléfono: (54) (11) 5238-9361  
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



