



FLACSO
ARGENTINA

REVISTA
**ESTADO Y POLÍTICAS
PÚBLICAS**

Nº 24, Año XII, mayo – septiembre de 2025

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

Revista Estado y Políticas Públicas N° 24, Año XIII, mayo – septiembre de 2025.
Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Argentina.



FLACSO
ARGENTINA

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.

Área Estado y
Políticas Públicas.



Directora
Dra. Valentina Delich



Coordinador
Mg. Alejandro Casalis

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

DIRECTORA Y EDITORA

Cristina Ruiz del Ferrier

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Sede académica Argentina

Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina.

COLABORADORA DE EDICIÓN

Manuela Viana Trincherio

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. Instituto de Investigaciones sociales en
América Latina (IICSAL FLACSO CONICET), Argentina.

Jessica Fajardo Carrillo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales
en América Latina (IICSAL FLACSO CONICET)

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).

Agustina Gradín, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
sede Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América
Latina (IICSAL FLACSO CONICET)

Analía Martínez, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
sede Académica 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.

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

Matías Reiri, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede
Académica Argentina - Instituto de Investigaciones sociales en América Latina
(IICSAL FLACSO CONICET).

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

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.

Alberto Bonifacio, Universidad de Buenos Aires (UBA). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede 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.

Sergio De Piero, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Universidad de Buenos Aires, FLACSO Argentina.

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

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

Daniel García Delgado, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Universidad Nacional de Buenos Aires (UBA), Argentina. (†)

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

Arturo Laguado Duca, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina, 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, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede académica Argentina, Argentina.

Luciano Nosetto, Universidad de Buenos Aires (UBA).

Alejandro Pelfini, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) Argentina. Universidad Alberto Hurtado, Chile.

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

Luis Alberto Quevedo, 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, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO) sede Académica Argentina.

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

Cristina Zurbruggen, 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 como iniciativa del Dr. Daniel García Delgado 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.

En este sentido, nos complace invitarles a la lectura del número 24 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 ocupaciones.

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 24 de esta Revista académica y, en lo sucesivo, quedan cordialmente invitadas a participar en su composición y en su continuidad en el tiempo.

Sumario

EDITORIAL	13
DOSSIER	17
Estado, Políticas Públicas e Inteligencia Artificial Coordinador: Alberto Bonifacio	
Cambios sociales y reingeniería sociotécnica del Estado Por Fernando Filgueiras	19
Descolonizar la Ética de Inteligencia Artificial para Políticas Públicas Inclusivas: <i>Reflexiones desde Latinoamérica</i> Por Gabriela Arriagada-Bruneau	35
El Impacto de la Inteligencia Artificial y la Automatización en el Futuro del Trabajo en el Sector Público: <i>Retos y Oportunidades para América Latina</i> Por David Valle-Cruz, Edgar Alejandro Ruvalcaba-Gómez y Rigoberto García-Contreras	51
Oportunidades para la Argentina en la cadena de valor de la Inteligencia Artificial: <i>Pasar del dicho al hecho</i> Por Paula Luvini, Juan Gabriel Juara, Juan O'Farrell, Mariana Kunst y Daniel Yankelevich	69
La incidencia de la inteligencia artificial en la reconversión laboral: <i>Perspectivas en el sector público de América Latina</i> Por José Alberto Bonifacio y Camila Lucia Chirino	97
Desafíos y oportunidades para la gobernanza algorítmica en América Latina: <i>Análisis comparado de las capacidades estatales para la gestión de la inteligencia artificial (2020-2024)</i> Por Germán Beber	125
El impulso de la Inteligencia Artificial en la agenda académica de FLACSO México Por Danay Quintana Nedelcu, Graciela Irma Bensusán Areous, Mónica Casalet Ravenna, Mauricio I. Dussauge Laguna, Nelson Enrique Florez Vaquiro y Oscar Fontanelli Espinosa	159

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN	173
<i>Research Articles</i>	
Conflictos geopolíticos y respuestas internacionales y regionales frente a la crisis agroalimentaria en la fase descendente del neoliberalismo	175
Por Antonella Agustina Santin	
La planificación económica en una sociedad abigarrada. Bolivia en tiempos del Movimiento al Socialismo (MAS) (2006-2021)	191
Por Ain Huerquén Mora	
Auge y ¿ocaso? del paradigma emprendedor. El caso de los programas de emprendedurismo durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)	223
Por Ana Logiudice, Verónica García Allegrone, Martina Saudino, Nicolás Capria y Leonela Deccico	
Apuntes sobre la institucionalidad argentina y las disputas por los derechos (no) reproductivos	251
Por Valeria Venticinque	
RESEÑAS DE LIBRO	267
<i>Book Review</i>	
Mazzola, R. et al. (2023). Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina. Conceptualización, brechas, inversión y políticas. Buenos Aires: Editorial Prometeo.	269
Por Jessica Fajardo Carrillo	
SOBRE LES AUTORES	279
<i>About the Authors</i>	
CONVOCATORIA: NÚMERO XXV	285
<i>Call for Contributions</i>	
Tema del Dossier: Evaluación de Políticas Públicas y Fortalecimiento de la Democracia.	
Coordinador: Nerio Neirotti.	
Fecha límite: 01 de junio de 2025.	
NORMAS DE PUBLICACIÓN	293
<i>Author Guidelines</i>	

Editorial

Luego de haber explorado la heterogénea agenda de materias implicadas en el estudio y las prácticas concernientes al Estado, la administración y las políticas públicas, la invitación recibida en octubre de 2024 por parte del equipo de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Argentina para organizar un *dossier* sobre inteligencia artificial se presentó como un desafío ineludible. Esta valiosa metodología editorial -que desde sus inicios busca ofrecer una visión en profundidad sobre temas estratégicos, fomentando el intercambio de ideas y la colaboración entre especialistas- dio lugar a una convocatoria orientada a reunir voces capaces de iluminar los rasgos del escenario actual del desarrollo de esta tecnología disruptiva, con especial énfasis en América Latina y bajo el prisma crítico del Sur Global.

El punto de partida fue la convicción de que, en la era digital, la inteligencia artificial ha dejado de ser una promesa para consolidarse como una fuerza estructurante de los sistemas políticos, económicos y sociales. En este marco, el Estado no puede permanecer ajeno, ya que la IA transforma profundamente las formas de diseñar e implementar políticas públicas, abriendo nuevas posibilidades para mejorar la eficiencia, la transparencia y la equidad en la gestión pública. La capacidad de estas tecnologías para procesar datos masivos, anticipar escenarios, automatizar funciones y optimizar procesos está reconfigurando los fundamentos mismos de la acción estatal.

Ahora bien, este potencial transformador no está exento de dilemas. La incorporación de inteligencia artificial en el ámbito estatal plantea interrogantes éticos, sociales y polí-

ticos de primer orden: desde la protección de derechos fundamentales y la rendición de cuentas, hasta la preservación de la equidad y la soberanía tecnológica. Si bien la inteligencia artificial puede fortalecer al Estado y promover la inclusión, también corre el riesgo de amplificar desigualdades si no se gestiona con criterios de responsabilidad democrática. De ahí que la regulación, la gobernanza de datos y la infraestructura digital adecuada se hayan convertido en condiciones críticas para su adopción responsable.

En este contexto, resulta indispensable pensar cómo las políticas públicas pueden adaptarse y evolucionar para integrar la inteligencia artificial de manera equitativa, sostenible y socialmente legítima. Este desafío exige una mirada interdisciplinaria que articule aportes provenientes de la ciencia política, el derecho, la ética, la economía y la ingeniería, entre otros campos, y que permita traducir la complejidad técnica en decisiones públicas comprensibles, auditables y justas.

La invitación a presentar trabajos que examinen cómo la inteligencia artificial incide en la capacidad estatal para diseñar e implementar políticas públicas efectivas, éticas e inclusivas se concreta en los artículos reunidos en el presente *dossier* "Estado, Políticas Públicas e Inteligencia Artificial." Cada contribución ofrece una perspectiva singular sobre los desafíos, oportunidades y tensiones que plantea esta tecnología para el diseño institucional y el ejercicio del poder público en el siglo XXI.

Fernando de Barros Filgueiras, en su trabajo *Cambios sociales y reingeniería sociotécnica del Estado*, analiza cómo la incorporación de

tecnologías digitales en la administración pública está produciendo una reingeniería socio-técnica del Estado, sosteniendo que esta transformación, silenciosa pero profunda, redefine los marcos institucionales y los instrumentos de gestión pública, implicando nuevas configuraciones de gobernanza algorítmica.

En *Descolonizar la Ética de IA para Políticas Públicas Inclusivas*, Gabriela Constanza Arriagada Bruneau aborda la necesidad de descolonizar la ética de la inteligencia artificial en América Latina, integrando epistemologías del Sur y enfoques participativos. A partir del caso chileno, promueve una visión sociotécnica de la inteligencia artificial que permita diseñar políticas públicas inclusivas y culturalmente pertinentes.

David Valle Cruz, Edgar Alejandro Rualcaba-Gómez y Rigoberto García-Contreras presentan *El impacto de la Inteligencia Artificial y la Automatización en el Futuro del Trabajo en el Sector Público*, donde examinan los efectos de la automatización sobre el empleo público, señalando tanto beneficios como riesgos. El trabajo propone políticas inclusivas, formación continua y marcos legales adecuados para acompañar la transición a un futuro laboral transformado.

Paula Luvini, Juan Gabriel Juara, Juan O'Farrell, Mariana Kunst y Daniel Yankelevich, en *Oportunidades para la Argentina en la cadena de valor de la IA*, ofrecen un estudio del posicionamiento argentino en la cadena de valor de la inteligencia artificial, proponiendo un enfoque bimodal que combine desarrollo tecnológico con regulación crítica. Identifican las condiciones necesarias para avanzar hacia un modelo más articulado y sostenido con articulación público-privada.

Junto con Camila Lucía Chirino, en *La incidencia de la inteligencia artificial en la reconversión laboral*, exploramos el impacto de la IA en el empleo público latinoamericano, destacando los desafíos del *reskilling* y *upskilling*. A través del análisis de estrategias nacionales,

formación institucional y talento humano, el artículo reflexiona sobre el papel del sector público en los procesos de reconversión laboral.

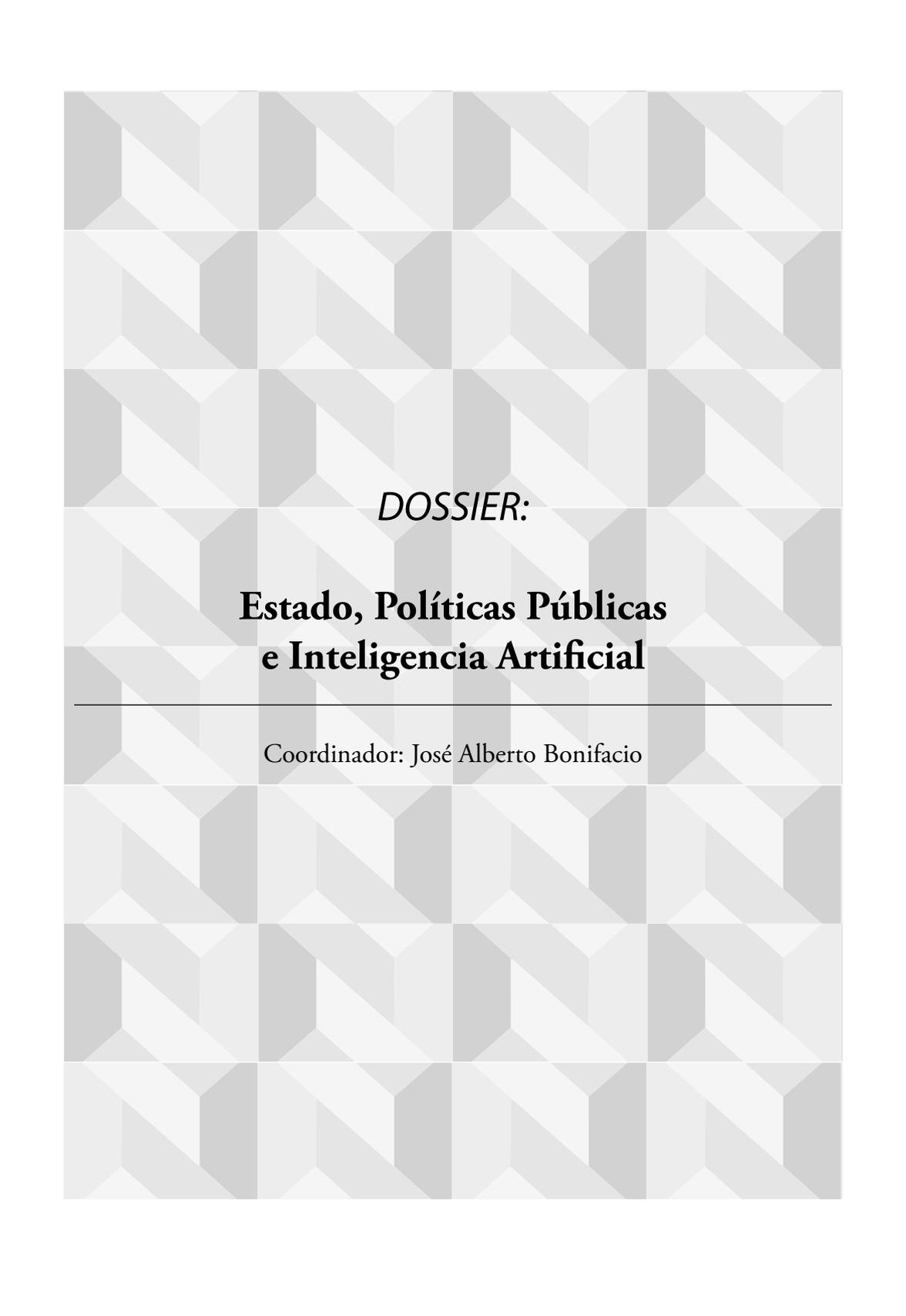
Claudio Germán Beber examina, en *Desafíos y oportunidades para la gobernanza algorítmica en América Latina*, las capacidades estatales en la región para gestionar la inteligencia artificial, a partir del análisis de índices internacionales. Su trabajo identifica asimetrías regionales y propone una estrategia multidimensional que incluya marcos regulatorios, infraestructura tecnológica, talento humano y consideraciones éticas para una gobernanza algorítmica efectiva.

Finalmente, Danay Quintana Nedelcu, Graciela I. Bensusán Areous, Mónica Casalet Ravenna, Mauricio I. Dussauge Laguna, Nelson E. Florez Vaquiro, Oscar Fontanelli Espinosa, en *El impulso de la Inteligencia Artificial en la agenda académica de FLACSO México*, documentan cómo la institución ha incorporado la transformación digital en su agenda, destacando el rol de la investigación interdisciplinaria y las iniciativas formativas como parte de una estrategia académica crítica y regional.

Los trabajos reunidos en este *dossier* no sólo evidencian la riqueza y diversidad de enfoques desde los cuales se puede abordar la relación entre inteligencia artificial, Estado y políticas públicas, sino que también ofrecen pistas concretas para intervenir en un debate todavía en construcción. Al articular reflexiones teóricas con estudios de caso, diagnósticos institucionales y propuestas normativas, el conjunto de contribuciones se convierte en una invitación a pensar el futuro con herramientas conceptuales y políticas que respondan a los desafíos de la era digital desde una perspectiva latinoamericana. En este sentido, el *dossier* que aquí se presenta busca constituirse en un insumo valioso para enriquecer la agenda de investigación y alimentar el debate público en torno a una cuestión estratégica: cómo construir capacidades institucionales que permitan a los Estados no sólo adaptarse a las transforma-

ciones tecnológicas, sino también orientarlas en función del interés general. Queda abierta la invitación a seguir profundizando en esta línea, convencidos de que los desafíos pendientes -sociales, políticos y económicos- sólo podrán enfrentarse desde una mirada crítica, colaborativa y situada.

José Alberto Bonifacio
Buenos Aires, abril de 2025



DOSSIER:

**Estado, Políticas Públicas
e Inteligencia Artificial**

Coordinador: José Alberto Bonifacio

Cambios sociales y reingeniería sociotécnica del Estado

Social changes and sociotechnical reengineering of the State

Por Fernando Filgueiras*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 25 de marzo de 2025.

RESUMEN

En este artículo de investigación discutimos cómo la adopción de la gobernanza algorítmica significa una reformulación de los estándares de reforma de la administración pública. Basamos este ensayo en la idea de que el uso creciente de instrumentos digitales en la administración pública significa un patrón silencioso y técnico de reingeniería sociotécnica del Estado. Luego, discutimos las implicaciones de esta reforma administrativa silenciosa y analizamos las posibilidades y los desafíos que la reingeniería sociotécnica del Estado trae a la gestión pública y los marcos institucionales necesarios para la constitución de la instrumentación de la gestión pública.

Palabras clave: *Reforma Administrativa, Reingeniería Sociotécnica, Instrumentos de Acción Pública, Cambio Social, Democracia.*

ABSTRACT

In this research article we discuss how the adoption of algorithmic governance means a reformulation of public administration re-

form patterns. We base this essay on the idea that the increasing use of digital instruments in public administration means a silent and technical pattern of sociotechnical reengineering of the State. We then discuss the implications of this silent administrative reform and analyze the possibilities and challenges that sociotechnical reengineering of the State brings to public management and the institutional frameworks necessary for the constitution of public management instruments.

Keywords: *Administrative Reform, Sociotechnical Reengineering, Public Action Instruments, Social Change, Democracy.*

Introducción: Instrumentalización de las reformas

Vivimos en un mundo en el que los cambios sociales colocan al Estado en una posición crítica en la sociedad. Particularmente en América Latina, los cambios en el mundo del trabajo, los contextos de aumento de la violencia, la polarización política, los nuevos estándares culturales, las fallas en las políticas públicas,

* Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Juiz de Fora. Magíster en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais. Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro. Correo electrónico: fernandofilgueiras@ufg.br

el debilitamiento de los movimientos sociales y los partidos políticos lanzan un doble movimiento. Por un lado, está la ampliación de la desconfianza ciudadana en relación con el accionar del Estado y un contexto de amplias incertidumbres y ambigüedades que dificultan la acción colectiva. Por otro lado, un deseo de cambio impulsado por una crítica fundamental al funcionamiento de las instituciones democráticas, que no han presentado respuestas efectivas para resolver los problemas de la sociedad.

Según datos del Latinobarómetro, la desconfianza de la sociedad hacia los gobiernos y el funcionamiento de las instituciones democráticas se profundiza con el tiempo. El apoyo a los regímenes democráticos disminuye sistemáticamente con el tiempo, siendo contrarrestado por un creciente apoyo a las formas autocráticas y autoritarias. Asimismo, se refleja en indicadores que demuestran que la sociedad cada vez menos se opone al control estatal sobre los medios de comunicación. Sumado a varios otros indicadores, esto llevó a Latinobarómetro a declarar que estamos en una recesión democrática, impulsada por la incapacidad del Estado para resolver los problemas sociales (Latinobarómetro, 2024).

Este contexto de cambios implica criticar el funcionamiento de los servicios públicos y la efectividad de las políticas públicas, exigiendo al Estado un conjunto de reformas que implican cambios en las prácticas y la acción gubernamental en la sociedad. En otras palabras, existe una agenda política impulsada, en América Latina, por el deseo de cambios en el servicio público y las políticas públicas con el telón de fondo de cambios institucionales más profundos en el marco institucional del Estado. El objetivo de cualquier reforma en contextos de cambio es promover una transformación de la organización estatal a través de cambios institucionales, que proporcionen nuevas atribuciones de valores, normas y reglas para el funcionamiento de la maquinaria

pública. Esencialmente, las reformas estatales modifican los instrumentos de acción estatal en la sociedad para lograr un valor previsto, normalmente asociado con la eficiencia, la efectividad o la eficacia.

Desde las transiciones democráticas en América Latina se han hecho varios intentos en esta dirección. Primero, las reformas administrativas guiadas por la Nueva Gestión Pública, modificando los instrumentos de acción estatal para materializar el valor de la eficiencia y la eficacia. Básicamente, las reformas guiadas por la Nueva Gestión Pública se basan en políticas de austeridad fiscal, reformas de los servicios públicos seguidas por la desagregación de la maquinaria pública y la adopción de un instrumento de gestión para que las organizaciones privadas realicen servicios públicos, como la evaluación del desempeño de los gerentes, el emprendimiento, gestión de personas basada en habilidades, motivación y la prioridad de los instrumentos normativos sobre la acción directa del Estado (Hood, 1991). En esta concepción, los ciudadanos son vistos como clientes del servicio público y los empleados como administradores de un marco institucional complejo.

El avance de la Nueva Gestión Pública significó cambios sustanciales en las reformas administrativas en América Latina. Sin embargo, en muchas situaciones, las reformas reprodujeron patrones encontrados en otros países que adoptaron esta perspectiva. Las reformas basadas en la Nueva Gestión Pública resultaron en una *agencificación* del Estado, exigiendo a los ciudadanos saltar de agencia en agencia para que se les preste un servicio, asociado a una rigidez del aparato público por competencias y excesiva (Herd & Moynihan, 2018) proceduralización, generando una alta carga administrativa y captura de las agencias reguladoras por parte de intereses privados, creando ineficiencia y desigualdades (Levi-Faur, 2013). La adopción de la Nueva Gestión Pública en un patrón de gestión agenciado significó la

fragmentación y la descoordinación del aparato administrativo.

En respuesta a este patrón de agenciación, una serie de reformas de gobernanza siguieron a la Nueva Gestión Pública. El concepto de gobernanza ganó fuerza en las agencias internacionales, lo que resultó en la necesidad de crear estructuras de coordinación de políticas, el alineamiento global de los mecanismos de gestión equilibrados con las realidades locales, la valorización del liderazgo político y la reanudación de objetivos y acciones colectivas dentro del proceso de gestión (Ostrom, 2005). La apuesta por la coordinación y el restablecimiento del liderazgo político es fundamental para un proceso de gestión del servicio público basado en la colaboración y en redes, rescatando la autoridad del Estado y nuevos patrones de interacción con la sociedad basados en la transparencia y la rendición de cuentas (Peters *et al.*, 2022).

En el caso de América Latina, a mediados de la década de 2000 y a lo largo de la década de 2010, se activaron varios mecanismos para fortalecer la gobernanza. El fortalecimiento de la cooperación internacional, las asociaciones y colaboraciones entre el sector público y privado, la activación de redes de políticas y el fortalecimiento del liderazgo político contribuyeron a establecer un estándar de gobernanza en varias experiencias latinoamericanas. Sin embargo, estas reformas sufrieron el proceso de regresión política. Si bien se hicieron reformas, muchas de ellas fueron desmanteladas debido a fallas en el servicio público, la captura del Estado por intereses privados y una gran percepción de corrupción que amenazaba el avance de las reformas. Sumado a los efectos de la creciente inestabilidad democrática y la pandemia de COVID-19, las reformas de gobernanza han avanzado hacia una creciente parálisis institucional que asocia la gobernanza con el control y un creciente autoritarismo.

En este contexto de parálisis institucional en América Latina, se produjo un creciente

desmantelamiento de políticas públicas esenciales en los campos de la educación, la salud y el bienestar social, además de empeorar las ya problemáticas situaciones de seguridad y las crecientes desigualdades sociales. Sumando a estos problemas clásicos los temas del cambio climático, la migración y el desempleo o el subempleo y la inestabilidad internacional, se crea un contexto perfecto para una crisis de Estado en América Latina. Esta crisis de Estado en varios países latinoamericanos ha dado lugar a ideas neoweberianas para rescatar las capacidades de la burocracia y proporcionar medios de desarrollo económico (Drechsler & Fuchs, 2022). Sin embargo, los defensores de las ideas neoweberianas padecen los mismos problemas. Las reformas neoweberianas en la organización del Estado tienden a proponer viejos instrumentos para resolver nuevos problemas.

Lo que hay que señalar es que todo intento de reforma pretende modificar los instrumentos de acción pública del Estado, generando un sesgo que tiende a ser funcionalista en su definición. En otras palabras, los reformadores parten de la premisa de que la elección de un determinado instrumento –regulatorio, organizativo, informativo o financiero– es técnica y que los efectos producidos pueden predecirse previamente en dirección a una acción estatal más eficiente. Por ejemplo, adoptar mecanismos de gestión privada en el sector público, crear mecanismos de coordinación de políticas o retomar capacidades de inversión del Estado significa modificar los instrumentos de acción pública en una relación entre medios y fines, como si esta elección pudiera ser una opción técnica y neutral, en qué efectos sociales pueden predecirse y controlarse.

En América Latina, muchos de los proyectos de reforma significaron cambios en los instrumentos de acción pública del Estado elegidos por la propia burocracia, sin prestar atención a los efectos sociales y culturales de dominación que de ellos se derivan (Lascou-

mes & Le Galès, 2007). En muchas situaciones, las reformas se basaron en opciones técnicas que modificaron los instrumentos para responder a situaciones económicas y sociales específicas, sin prestar atención a los efectos sociales de este proceso de instrumentación. Podemos entender las reformas administrativas a lo largo de décadas como un proceso de instrumentación de la acción pública del Estado. La instrumentación de la acción pública es, por tanto, un medio de guiar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil a través de intermediarios, dispositivos que mezclan componentes técnicos (medición, cálculo, estado de derecho, procedimiento) y sociales (representación, símbolo) (Lascoumes & Le Galès, 2007).

En este contexto varias reformas en América Latina fracasaron porque no lograron producir una instrumentación eficiente para asociar los aspectos técnicos con un liderazgo político fuerte. La instrumentación de la administración pública y de las políticas públicas debe pensarse no sólo en función de exigencias técnicas, sino de una reorganización de las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil que sea capaz de replantear las acciones del Estado en el contexto más amplio de la democracia, evitar retrocesos y posibilitar los cambios que surgen con las nuevas tecnologías. Las nuevas tecnologías abren ventanas de oportunidad para iniciar un nuevo proceso de instrumentación y, por tanto, cambios imprescindibles en la organización del Estado y su capacidad para alcanzar objetivos colectivos. En este mundo contemporáneo marcado por la incertidumbre y la ambigüedad políticas, está comenzando una nueva ola de reformas, impulsadas por la gobernanza algorítmica. Esta nueva ola de reformas, envueltas en el concepto de transformación digital, es silenciosa, impulsada por la técnica en detrimento de la política.

Este proceso silencioso de reformas a la maquinaria administrativa del Estado, envuel-

to dentro de una concepción amplia de transformación digital, produce cambios sustanciales en los instrumentos de acción pública. Comprender cómo se han instrumentalizado las tecnologías digitales para lograr objetivos de reforma es esencial en un panorama más amplio de la desintegración del Estado en América Latina, observando las oportunidades y los riesgos de este proceso de reforma silencioso y creciente. Si bien representa un cambio disruptivo en la administración pública, la transformación digital es una ventana de oportunidad para un proceso de instrumentación adecuado, que sea capaz de reconstruir las conexiones entre Estado y sociedad en América Latina. Lo fundamental es que este proceso de instrumentación de servicios públicos y políticas públicas a través de la transformación digital se dé en un marco adecuado para el funcionamiento del régimen político, la capacidad real de los gobiernos y el control de efectos sociales más amplios, que sean capaces de reinventar el sistema administrativo- máquina más allá de una decisión técnica. En otras palabras, la transformación digital pensada como la reinstrumentalización del servicio público debe observar sus efectos sociales más amplios en términos de efectividad y de legitimidad, siendo entonces capaz de producir cambios administrativos en el ámbito político.

1. Reingeniería sociotécnica y algoritmización de la administración pública

La transición del siglo XX al XXI trae consigo varios desafíos relacionados con el potencial disruptivo de las tecnologías digitales para gobiernos, empresas, organizaciones internacionales y la sociedad civil. Esta disrupción provocada por las tecnologías digitales altera varias lógicas en el funcionamiento de la sociedad. Por ejemplo, las plataformas de redes sociales han cambiado todo el proceso de comunicación pública en la sociedad, con diversos efectos sobre la esfera pública (Habermas,

2024). Las redes sociales han cambiado las formas de socialización entre los jóvenes, facilitaron la difusión del discurso de odio e impactaron directamente el funcionamiento de los regímenes democráticos (Innerarity, 2025; Sunstein, 2018).

En el caso de la administración pública, las tecnologías digitales emergentes se ven como una oportunidad para transformar toda la lógica del funcionamiento administrativo. Lo que ahora se conoce como gobernanza digital significa un nuevo paradigma de administración pública en el que el desempeño de las organizaciones públicas está mediado por tecnologías digitales. La gobernanza digital es una oportunidad para producir una visión más holística del servicio público, con una visión más integradora basada en un alineamiento vertical de las organizaciones públicas asociado a un alineamiento más horizontal con la sociedad (Dunleavy & Margetts, 2024). En la gobernanza digital, las tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, la Internet de las cosas, la cadena de bloques y la construcción de plataformas se utilizan como instrumentos para que la administración pública alcance objetivos de políticas y servicios (Filgueiras & Almeida, 2021).

Los instrumentos son esenciales en el proceso de gobernanza y son los que caracterizan lo que podemos llamar *gobernanza digital*. El paradigma de la gobernanza tiene gran centralidad en la idea de instrumentos. Mientras que la administración pública tradicional se basa en la propuesta de agencias y programas –ya sea en el modelo burocrático o en el nuevo modelo de gestión pública– el paradigma de la gobernanza se basa en la instrumentación efectiva de políticas y servicios públicos, con un enfoque particular en la implementación (Salamon, 2001). Utilizar una perspectiva de instrumentación contribuye a resolver problemas asociados a la agencificación. La agencificación promueve la fragmentación de los servicios y las políticas públicas y refuer-

za las fallas de gobernanza. Sin embargo, la perspectiva de instrumentación contribuye a la reintegración de la estructura de servicios y fortalece las capacidades para enfrentar los diversos desafíos de implementación. Las tecnologías digitales emergentes se incorporan ahora como instrumentos de gobernanza, modificando la cadena institucional de acción gubernamental. Además, las herramientas digitales crean capacidades para prestar servicios públicos y políticas públicas, lo que potencialmente facilita el proceso de gobernanza. Entre estas herramientas podemos identificar:

- **Inteligencia artificial (IA):** la IA es un conjunto de técnicas computacionales que emulan la inteligencia humana para respaldar la toma de decisiones humanas y el desempeño de tareas (Russell, 2019). La IA no es la automatización de actividades repetitivas, sino la creación de agentes con mayor poder de toma de decisiones. Las aplicaciones de la IA en la administración pública son diversas, produciéndose una tendencia hacia la autonomía de la máquina administrativa.
- **Internet de las Cosas (IoT):** IoT promueve la conexión de instrumentos del mundo físico a Internet. Conectar dispositivos para recopilar y compartir datos e información sobre diversos aspectos de la vida es fundamental para las políticas y el servicio públicos (Weber, 2013). IoT es una red de redes con objetos o cosas identificables que capturan y comparten datos diversos (Nord, Koohang & Paliszekewicz, 2019). IoT se puede aplicar en servicios financieros, ciudades inteligentes, energía inteligente, automóviles conectados e infraestructura pública, utilizando sensores en diversos objetos para recopilar y compartir datos.
- **Plataformas:** Los gobiernos se están convirtiendo gradualmente en plataformas (Filgueiras & Almeida, 2021). Las plataformas promueven una nueva forma de comunicación y conexión entre los gobiernos y la so-

ciudad, especialmente en lo que respecta al servicio público.

• **Blockchain:** *Blockchain* es una tecnología basada en protocolos de transacciones verificados de forma descentralizada, sin intermediarios. Las transacciones realizadas con *blockchain* pueden verificarse de manera confiable dentro del contexto de la red, eliminando a intermediarios como bancos y notarios. Los bloques de transacciones se almacenan de forma descentralizada, con protocolos operativos bien definidos, utilizando funciones *hash* para cifrar los datos (Shackelford & Myers, 2018).

Estos instrumentos se aplican para promover la gobernanza y ampliar la capacidad de prestación de servicios públicos y nuevas capacidades en políticas públicas (Veale & Brass, 2019). Bien aplicadas, estas tecnologías digitales representan una oportunidad para reinventar el servicio público, eliminando intermediarios en las transacciones, reduciendo la burocracia en los trámites y servicios, produciendo mayor agilidad y capacidad de respuesta ante diferentes problemas. Los instrumentos digitales permiten así ampliar las capacidades del Estado. Al promover la gobernanza, los instrumentos digitales permiten aumentar la transparencia para que los individuos puedan examinar a los gobiernos y su desempeño. Los instrumentos digitales también proporcionan una reintegración del servicio público en una estructura de plataforma, mejorando la coordinación de políticas y servicios a través de estructuras colaborativas (Luna-Reyes *et al.*, 2007). Las herramientas digitales también aumentan la participación ciudadana a través de la democracia digital. Los ciudadanos pueden participar en la toma de decisiones o contribuir a la cocreación de servicios públicos, directamente o utilizando datos ciudadanos (Linders, 2012).

El gobierno digital va más allá de la idea de gobierno electrónico. Incorpora la digitalización de los servicios públicos —o gobierno

electrónico— para realizar la recopilación, el almacenamiento, el procesamiento y el intercambio de datos para anticipar las demandas de los ciudadanos, promover la creciente automatización y personalización de los servicios y el uso de los datos recopilados para diversos fines públicos con el uso de IA, IoT o *blockchain*, por ejemplo. La plataformatización de los gobiernos promueve la reintegración de los servicios públicos, capacidades para una prestación más rápida de servicios públicos, expansión de capacidades y mayor integridad en las relaciones entre gobiernos y ciudadanos (Dunleavy & Margetts, 2013).

Los gobiernos siguen esta tendencia a la plataforma modificando las formas de transacciones entre los usuarios de los servicios y las estructuras burocráticas, promoviendo una mayor facilidad de acceso y rediseño de los servicios. Las plataformas proporcionan un nuevo modo de comunicación entre los gobiernos y la sociedad, involucrando capas de IA y nuevos parámetros computacionales para modificar la experiencia del usuario. Los instrumentos de *big data* fomentan esta cocreación de servicios y una mayor personalización para los usuarios. Además, las plataformas gubernamentales deben recopilar datos de sus usuarios para rediseñar permanentemente los servicios de manera que sean cada vez más personalizados y basados en una lógica de autoservicio (Jeffares, 2021).

La datificación de la sociedad es consecuencia de los procesos masivos de recolección de datos en el mundo digital. La datificación transforma las actividades diarias de acción social en datos cuantificados en línea, permitiendo así vigilancia, seguimiento, análisis predictivo y optimización en tiempo real (Mayer-Schonberger & Cukier, 2014). En el caso de los servicios públicos diseñados en la dinámica de plataformas, la recolección de datos de los usuarios es central para promover el análisis predictivo y la comprensión de los intereses de los usuarios y una serie de facilitaciones

en la prestación de los servicios públicos, permitiendo la anticipación de las demandas, la automatización, la simulación y aumentar las capacidades del servicio público para tomar decisiones de forma más rápida y eficiente (Jeffares, 2021).

El uso de aplicaciones de Internet puede promover el acceso a una prestación eficiente de servicios. Este caso se basa en la premisa de que la infraestructura tecnológica gubernamental es una condición necesaria y suficiente para brindar servicios públicos digitales. Una estructura de gobierno electrónico es una condición necesaria pero no suficiente para establecer plataformas. Además de la estructura de servicios digitalizada, una plataforma de servicios públicos debe recopilar, almacenar, procesar y compartir datos. Las plataformas se basan en metodologías de *big data*, la recopilación de datos de los usuarios para promover la personalización y anticipar las demandas ciudadanas y la mejora de los servicios públicos a través de herramientas digitales se produce a través de la digitalización y el cambio de estándares de gobernanza. Por un lado, la digitalización de los servicios públicos se produce mediante la adopción de sistemas de automatización. Por ejemplo, la automatización de los servicios públicos se produce mediante un proceso basado en reglas. Los servicios tienen sus procedimientos rediseñados para ser realizados por la transacción entre el usuario y la máquina. Por otro lado, la digitalización se da mediante la adopción de sistemas que aumentan las capacidades de prestación de servicios.

Esta perspectiva de prestación de servicios públicos se da a través de la adopción de sistemas que promuevan nuevas experiencias para los usuarios y mejoras continuas a través del aprendizaje automático. Estos cambios institucionales promueven una creciente algoritmización de la administración pública, modificando los patrones de relación entre el Estado y la sociedad. Los algoritmos son secuencias de instrucciones o pasos para resolver

un problema o tarea específica. Proporcionan restricciones e incentivos para que los actores se comporten de maneras específicas, siendo instrumentos sociotécnicos porque organizan diversos aspectos de las interacciones sociales. Los algoritmos ocupan gradualmente un espacio institucional en las sociedades, cambiando diferentes aspectos de la vida social y dando forma a comportamientos humanos colectivos e individuales (Mendonça, Filgueiras & Almeida, 2023). Como nuevas instituciones que dan forma a la administración pública, los algoritmos funcionan como sistemas de decisión que definen lo que se permite, se previene, se facilita o se inhabilita, así como las posiciones dentro de las estructuras organizativas de la sociedad. La algoritmización de la administración pública significa un nuevo estándar sociotécnico en el que las decisiones esenciales se toman de forma automática y mediadas por máquinas (Meijer, Lorenz & Wessels, 2021). Por lo tanto, la algoritmización de la administración pública plantea una serie de nuevos desafíos a las reformas estatales, en particular, cómo abordar los procesos de vigilancia y control posibles gracias a las tecnologías emergentes, cómo abordar los problemas del sesgo algorítmico y la reproducción de las injusticias sociales (Eubanks, 2018) y la introducción de nuevos patrones de relaciones de poder (Crawford, 2021).

Las reformas estatales llevadas a cabo mediante la adopción de instrumentos digitales no son políticamente neutrales. Produce diversos efectos sociales que se revelan en sesgos algorítmicos, en la forma en que transforman las relaciones entre ciudadanos y gobierno, en cómo crean nuevos problemas y pueden representar soluciones en busca de problemas. Lo cierto es que la constitución de reformas a través de la gobernanza digital debe considerar el proceso de instrumentación pensando en sus efectos sociales y políticos más amplios, ya que modifican las estructuras y el equilibrio de poder entre Estado y sociedad. El hecho es que

los instrumentos digitales pueden representar una oportunidad para cambios sustanciales en América Latina, considerando las fallas de los gobiernos para brindar un servicio público efectivo y los procesos de cambio moldeados por las políticas públicas.

2. Instrumentalizando la gobernanza digital en América Latina

La adopción de reformas impulsadas por la idea de gobernanza digital, es decir, en la que los instrumentos digitales funcionen como instrumentos de acción pública para recrear la maquinaria administrativa del Estado, requiere un nuevo estándar institucional del Estado y un proceso de instrumentación más complejo. Las tecnologías digitales aplicadas para apoyar la reingeniería sociotécnica del Estado a través de la gobernanza digital no surgen de la nada. Requiere que el Estado haga inversiones robustas y organice procesos más amplios de reconstrucción y adaptación al escenario tecnológico y a la sociedad.

En el caso de las políticas públicas, debemos partir de la premisa de que la visión tradicional del ciclo de políticas –agenda, formulación, implementación y evaluación– se superpone a un conjunto de actividades técnicas de modelado de datos y uso de algoritmos. En este escenario de gobernanza algorítmica, el uso extensivo de inteligencia artificial en el ciclo político implica que humanos y máquinas interactúen para tomar decisiones y realizar tareas. La introducción de la IA en el ciclo de políticas transforma la forma en que se formulan e implementan las políticas. El ciclo de políticas tiene una nueva capa de complejidad para el análisis y el trabajo de políticas. A lo largo del ciclo de políticas públicas, basadas en procesos interactivos humanos, hay trabajos de modelado de sistemas de IA basados en interacciones entre humanos y máquinas (Jansen & Helbig, 2018). Para cada fase del ciclo de políticas públicas, se utiliza el modelado de sistemas de IA para cambiar la cadena de pro-

ducción de políticas. El elemento disruptivo es la IA que crea y acelera el conocimiento sobre elementos del ciclo político, con humanos y máquinas interactuando para crear soluciones, configurar y revisar acciones gubernamentales, o predecir y simular resultados e impactos. Una nueva capa de trabajo de políticas es el modelado de bases de datos y sistemas de inteligencia artificial que producirán optimización en la toma de decisiones y ejecución de tareas en las diferentes fases del ciclo de políticas, innovando todas las actividades relacionadas con las capacidades analíticas y la ejecución administrativa.

En el caso de los servicios públicos, por ejemplo, el uso de *blockchain* tiene el potencial de reducir la burocracia en diversas operaciones administrativas del Estado, crear mecanismos de almacenamiento de información descentralizados y seguros y eliminar intermediarios de la burocracia. Existen varios usos de *blockchain* en los servicios públicos, como el mantenimiento de registros (registros sanitarios, registros de tierras y registro de vehículos); certificación de identidad (pasaportes, cédulas de identidad, actas de nacimiento, matrimonio y divorcio), pagos y remesas (Rodima-Taylor & Grimes, 2019). También se puede utilizar para controlar actividades financieras, como la entrega segura y transparente de efectivo y beneficios simbólicos, contratos inteligentes, gestión de la cadena de suministro (seguimiento), sistemas de trazabilidad (seguridad alimentaria y minerales conflictivos), contratos de seguros (Muirhead & Porter, 2019). Sin embargo, crear una estructura *blockchain* requiere que el Estado tenga control total de la infraestructura de Internet, además del control de los datos.

Para profundizar las oportunidades, las reformas de Estado que buscan la algoritmización de la administración pública a través de la gobernanza algorítmica exigen nuevas prácticas y marcos institucionales y políticas asociadas a la gobernanza de datos, el dominio

tecnológico y de infraestructura, estándares para combinaciones tecnológicas (ensamblajes) apuntando a nuevos estándares institucionales de acción del Estado, y procesos cívicos que buscan la cocreación, la transparencia y la gobernanza del mundo digital.

2.1 Gobernanza de datos

La gobernanza de datos es un conjunto de diferentes instrumentos, leyes y regulaciones combinados para garantizar la privacidad y la protección de los datos y el uso correcto de una infraestructura de datos para respaldar el desarrollo digital. En este conjunto complejo, la privacidad de los datos se refiere a los derechos y expectativas de las personas para controlar cómo se recopila, utiliza y comparte su información personal. La protección de datos se refiere a prácticas para proteger a las personas y organizaciones del acceso no autorizado o posibles fugas de datos (Whitford & Yates, 2023). Finalmente, la infraestructura de datos se refiere al entorno físico donde se recopilan, almacenan, procesan y comparten los datos (Kitchin, 2022). La gobernanza de datos consiste en ejercer autoridad y control sobre la gestión de datos (Kuzio *et al.*, 2022). La gobernanza de datos tiene como objetivo implementar una agenda de datos maximizando el valor de los activos y llevando a cabo una gestión de riesgos mediante la recopilación, el almacenamiento, el uso y el intercambio de datos entre diferentes actores públicos y privados.

Implementar la gobernanza de datos requiere del diseño de instituciones que aseguren el adecuado proceso de recolección, almacenamiento, procesamiento e intercambio de datos entre diferentes organizaciones, además de procesos de calificación de datos pensados como insumos para su uso y reutilización para implementar tecnologías digitales (OECD, 2022). La gobernanza de datos implica que el gobierno diseña instituciones para garantizar procesos sólidos de recopilación y procesa-

miento de datos, así como el intercambio entre diferentes actores. Los datos son insumos esenciales para el avance digital y requieren la creación de una infraestructura de datos que respalde el desarrollo tecnológico de manera segura y confiable para los ciudadanos.

En el caso de América Latina, es fundamental que los países compartan información y creen grupos de prácticas sobre gobernanza de datos, especialmente en relación con marcos institucionales que organicen los procesos de recolección e intercambio de datos para su gestión, pensados como recursos.

2.2 Dominio tecnológico e infraestructura

La dependencia tecnológica de los países latinoamericanos se refleja en la disponibilidad de infraestructura de datos para que los gobiernos y la industria formulen procesos de innovación. Las infraestructuras de datos comprenden procesos de almacenamiento e intercambio de datos necesarios para que la sociedad opere los servicios e instalaciones necesarios para que la economía funcione a través de medios digitales (Kitchin, 2022). Dado que las infraestructuras son medios compartidos para muchos propósitos (Frischmann, 2012), las infraestructuras de datos son esenciales como mecanismo institucional que puede facilitar o crear barreras al desarrollo digital. Las infraestructuras de datos pueden ser públicas, privadas o híbridas y son requisitos esenciales para el desarrollo de instrumentos digitales aplicados en la gobernanza algorítmica.

Desde una perspectiva global, la infraestructura de datos comprende centros de datos y proveedores de nube distribuidos asimétricamente. Esta asimetría global implica una asimetría económica y política que refleja, a su vez, un proceso de dominación que se da en forma de “monopolio intelectual” de los países del Norte Global en relación con el Sur Global (Rikap, 2021). Este proceso de monopolio intelectual en los países del Norte se da a través

de empresas tecnológicas que tienen el control de la infraestructura de datos y las tecnologías digitales. Esto resulta en nuevas dinámicas coloniales a través de datos y efectos en la cultura que implican formas contemporáneas de dominación (Couldry & Mejias, 2019).

La posición de América Latina en el concierto global de infraestructuras de datos no es significativa y requiere grandes inversiones públicas para construirlas. En América Latina, Brasil tiene la mayor disponibilidad de centros de datos, seguido de la Argentina y Chile. En otros países, la disponibilidad de centros de datos, generalmente conectados a infraestructuras digitales públicas está restringida. En este escenario, varios países latinoamericanos dependen de infraestructuras físicas y de datos ubicadas fuera del territorio nacional, debilitando la soberanía digital y colocando a estos países como proveedores de datos, que pueden ser pensados como materia prima para la transformación digital global (Rikap, 2021).

En muchas situaciones, el diseño institucional de la gobernanza de datos en países como Brasil, la Argentina o Colombia produce respuestas ambiguas respecto de los procesos de recolección, almacenamiento e intercambio de datos. Asociado a esto, el avance de esta infraestructura enfrenta la barrera de la capacidad de inversión económica, tanto de los gobiernos como de los agentes privados. La solución que han encontrado algunos países latinoamericanos, incluidos países de la región del Caribe, es la asociación y alianza con empresas tecnológicas del Norte Global, amplificando el flujo internacional de datos. La región de Centroamérica y el Caribe carece de infraestructura digital, lo que refuerza nuevos patrones de desigualdad y exclusión de los servicios y las políticas públicas. La respuesta ha sido promover alianzas gubernamentales con empresas tecnológicas para acelerar la transformación digital (Cepal, 2021). Por otro lado, países como Brasil y Chile han buscado soluciones para la creación de infraestructuras

digitales públicas soberanas, con inversiones que intentan garantizar la soberanía y la inclusión digitales.

Las respuestas institucionales de los países latinoamericanos han sido ambiguas y subjetivas, en muchos casos, dado el poder de las grandes empresas tecnológicas y su condición de proveedoras de datos. El desarrollo de la infraestructura en América Latina es heterogéneo y se inserta en el ámbito global de manera periférica y con baja capacidad de inversión. Esto le da al desarrollo de la IA una posición dependiente, en la que, en el concierto global del flujo de datos, somos proveedores de recursos y materias primas (datos crudos), creando dificultades para el desarrollo digital.

2.3 Diseñando soluciones tecnológicas

El diseño de reformas requiere capacidades humanas para que las tecnologías estén diseñadas y dispuestas para cumplir diferentes funciones gubernamentales. Establecer los objetivos públicos de una tecnología determinada, organizar y organizar arquitecturas algorítmicas y proporcionar los insumos necesarios requiere capacidades relacionadas con el diseño de tecnologías para cumplir funciones públicas y realizar valores públicos.

Los gestores públicos deben absorber una nueva capa de trabajo relacionada con las capacidades de diseño de soluciones basadas en diferentes tecnologías como *blockchain*, IA o plataformas. Desarrollar habilidades digitales en administración y habilidades vinculadas al diseño de servicios y políticas públicas es esencial en el proceso de transformación digital y construcción de gobernanza algorítmica. Las soluciones tecnológicas deben ser pensadas como instrumentos de acción pública, prestando atención a que son mecanismos de intervención del Estado en la sociedad y de producir cambios sociales en una determinada dirección. A medida que los instrumentos se diseñan y combinan entre sí, producen diferentes efectos sociales. En este sentido,

el diseño de sistemas se convierte en una actividad central en la administración pública, lo que requiere que los gerentes sean capaces de comprender la experiencia del usuario de los servicios públicos, rediseñar el proceso de servicio y producir las conexiones necesarias para conectar el interés del ciudadano público con el servicio público. De la misma manera, las políticas públicas formuladas o implementadas con tecnologías digitales deben repensar su proceso para que las intervenciones realizadas por instrumentos digitales estén alineadas con los objetivos de política y el público objetivo de las acciones gubernamentales en la sociedad.

2.4 Codiseño y tecnologías cívicas

Si uno de los objetivos de una reforma de la administración pública es modificar las relaciones entre la sociedad política y la sociedad civil, es fundamental pensar que la administración no sólo debe apoyar acciones *ex post* ante posibles fallos de gobernanza algorítmica. Es necesario pensar en alguna forma de involucramiento ciudadano con el rediseño de instituciones algorítmicas de servicios y políticas públicas (Mendonça, Filgueiras & Almeida, 2023). Así, el codiseño de algoritmos de gobernanza es fundamental para crear soluciones orientadas a recrear objetivos y acciones colectivas.

El codiseño es un método para involucrar creativamente a ciudadanos y partes interesadas en el desarrollo de nuevas soluciones a problemas complejos (Blomkamp, 2018). Los principios y prácticas del codiseño involucrase con las prácticas de gobernanza colaborativa en las que los actores no gubernamentales y los ciudadanos son cocreadores de servicios públicos (Ansell, 2016). En el codiseño, los actores que tienen interés en abordar un problema tienen un papel activo en el diseño de nuevas políticas y servicios públicos a través de tecnologías digitales. Colaboran para obtener una mejor comprensión del problema en cues-

tion y desarrollan y prueban de forma iterativa nuevas soluciones tecnológicas y su eficacia para resolver problemas (Dekker *et al.*, 2022). El codiseño se refiere a un proceso, conjunto de principios y herramientas prácticas: el proceso involucra etapas iterativas de pensamiento de diseño, orientadas a la innovación. Los principios incluyen que los actores sean creativos y expertos en su propia experiencia profesional y vivida. Las herramientas prácticas incluyen métodos creativos y tangibles para contar, actuar y hacer.

En este ámbito, las tecnologías cívicas están asociadas al codiseño de servicios y políticas públicas. Las tecnologías cívicas son una forma importante de acción estatal para el desarrollo de instituciones algorítmicas. Las tecnologías cívicas son el compromiso de la sociedad de manera colaborativa para constituir un desarrollo tecnológico para resolver problemas públicos. En un esfuerzo por reorientar las acciones de los gobiernos e instituciones públicas en torno a los beneficiarios, y más específicamente a los ciudadanos, se están llevando a cabo nuevas reflexiones sobre el diseño de los servicios y tecnologías ofrecidas, sobre las estrategias y tácticas de movilización ciudadana mediadas por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), y en la oferta de nuevos servicios que permitan la creación de nuevo valor. Las tecnologías cívicas tienen el potencial de mejorar la confianza en las instituciones, debido a la colaboración entre la sociedad y el Estado (Duberry, 2023).

El diseño de instituciones algorítmicas y, a su vez, las reformas de la administración pública motivadas por la gobernanza digital pueden fortalecer el codiseño y las tecnologías cívicas, profundizando modos de colaboración entre la sociedad y el Estado y recreando mecanismos de confianza que sustentan la legitimidad de la administración pública para resolver problemas sociales. Codiseño y tecnologías cívicas fortalecen una perspectiva de efectividad y legitimidad de los servicios públicos basados en

tecnologías digitales, fortaleciendo a su vez las capacidades estatales.

2.5 Gobernanza y regulación de algoritmos

Las reformas administrativas construidas en torno a la gobernanza digital exigen el proceso de fortalecer la gobernanza de los algoritmos. Con el objetivo de aumentar la transparencia y la rendición de cuentas, así como fortalecer los mecanismos de control sobre los cambios de agencia proporcionados por los algoritmos. La gobernanza digital significa que los humanos y las máquinas interactúan para lograr un propósito. En el caso de las reformas administrativas basadas en el paradigma de gobernanza algorítmica, se supone que humanos y máquinas interactúan para lograr una política pública o un propósito de servicio público. Estas interacciones están mediadas por instituciones algorítmicas y pueden implicar *juego*, reproducción de injusticias o fracasos.

Por lo tanto, mantener a los humanos en control de las instituciones algorítmicas es fundamental. La gobernanza de las instituciones algorítmicas depende de que los seres humanos estén al control de las tecnologías digitales. Consideramos el enfoque *de humanos en el circuito*, que reformula un problema de automatización basado en interacciones entre humanos y máquinas (Amershi *et al.*, 2014). Replantear un problema de automatización significa que los humanos creen controles sobre instrumentos digitales para calibrar los resultados e involucrar a los humanos en el diseño del sistema. La aplicación de la perspectiva de los *humanos en el circuito* en las políticas públicas es que los seres humanos calibran los instrumentos tecnológicos ejerciendo supervisión y controlando el flujo de datos de entrada y luego evalúan los resultados y los impactos de los datos de salida. El núcleo del enfoque *de humanos en el circuito* son las interacciones entre humanos y máquinas.

Humanos en el circuito es un enfoque que instrumentaliza la gobernanza a través de calibraciones de resultados y el diseño y rediseño de sistemas. En las políticas públicas basadas en la IA, por ejemplo, el enfoque *de los humanos en el circuito* significa que los humanos pueden calibrar tanto el diseño de los sistemas como los instrumentos políticos basados en la IA, por un lado, y los resultados de los sistemas por otro lado. Esto significa que el enfoque de *seres humanos en el circuito* cumple con los requisitos de construcción de tecnologías digitales confiables, exigiendo el cumplimiento de procedimientos como la transparencia, las bases de datos de capacitación abiertas o la privacidad y la protección de datos. Mientras tanto, el enfoque de *los seres humanos en el circuito* también aborda el problema de los resultados de los sistemas proporcionando procedimientos que requieren auditorías algorítmicas, validación del sistema o entornos limitados de pruebas regulatorios en un marco democrático. Naturalmente, este enfoque requiere instrumentos de gobernanza, que son experimentales y están surgiendo en la escena política.

Además, el surgimiento de instituciones algorítmicas requiere mecanismos de regulación tecnológica que permitan la institucionalización de prácticas y el establecimiento de principios que guíen el desarrollo digital, creen reglas que minimicen los riesgos para los ciudadanos y las empresas, además de garantizar una mayor competitividad nacional y fortalecer un marco democrático.

Conclusión: Nuevas prácticas y mantenimiento del Estado democrático

Hemos afirmado que vivimos un contexto de cambios sociales para lo cual contamos con una reingeniería sociotécnica de la administración pública basada en la creciente adopción de instituciones algorítmicas que permean los diferentes instrumentos a través de los cuales

se formulan e implementan los servicios públicos y las políticas públicas. Este proceso de reforma de las administraciones públicas es silencioso porque se produce sin grandes alardes, de forma incremental y asertiva para cambiar las relaciones entre los ciudadanos y el Estado. Fundamentalmente, las reformas administrativas se dan paulatinamente a través de la reingeniería sociotécnica del Estado, que adopta tecnologías digitales e institucionaliza prácticas y perspectivas de políticas y servicios a través de algoritmos.

Este proceso de reingeniería sociotécnica del Estado produce nuevos estándares institucionales que resuenan con la necesidad de nuevos estándares de desempeño para los gestores públicos, quienes deben comprender y participar en el diseño de soluciones tecnológicas de manera abierta e informada, con el fin de reinventar procesos de acción colectiva que fortalezcan la confianza mutua entre ciudadanos y gobiernos. La tecnología, por sí sola, no producirá ningún aumento en la productividad o la legitimidad del servicio público. Las tecnologías son diseñadas y desarrolladas por humanos. Establecer un propósito democrático para el desarrollo digital y reinstitucionalizar los procesos de políticas y servicios a través de algoritmos exige, por tanto, un propósito público claro, impulsado por la reinención de la acción colectiva como precepto de la acción estatal. Se requieren nuevas prácticas por parte de directivos y políticos para sostener un marco político más democrático, capaz de reconstruir los vínculos entre la sociedad política y la sociedad civil. A lo que estamos prestando atención aquí es a que la reingeniería sociotécnica del Estado que apuntala el progreso de las reformas administrativas contemporáneas debe partir de una concepción política fundamental, basada en elementos democráticos capaces de asegurar la legitimidad del cambio.

Repetir viejos patrones institucionales o reproducir viejas prácticas de gestión no servirá como respuesta a un contexto de incertidum-

bre y ambigüedades políticas amplificadas por la propia dimensión digital. Reconstruir vínculos con la ciudadanía será fundamental e invertir en codiseño, colaboración y tecnologías cívicas son perspectivas abiertas, de las que el Estado puede beneficiarse para construir servicios públicos más eficaces y confiables cuando se asocian con reglas y procedimientos de gobernanza de algoritmos. Esto requiere un proceso de creciente madurez institucional, basado en valores democráticos fundamentales que amplíen las capacidades del Estado a través de la gobernanza de datos, inversiones en infraestructura digital y prácticas abiertas de desarrollo tecnológico enfocadas en el interés público.

Esta reingeniería sociotécnica del Estado requiere nuevas prácticas y un nuevo estándar institucional que mantenga el marco democrático de la administración pública. Las oportunidades y riesgos que representan las tecnologías digitales para las administraciones públicas de América Latina, incluso considerando todos los desafíos enumerados, representan para estas una posibilidad de crear su propio futuro en alianza con la sociedad remodelada por nuevas instituciones algorítmicas.

Referencias bibliográficas

- Amershi, S., Cakmak, M., Knox, W. B., & Kulesza, T. (2014). Power to the people: The role of humans in interactive machine learning. *AI Magazine*. 35 (4): 105-120.
- Ansell, C. (2016). *Collaborative governance as creative problem-solving*. In J. Torfing & P. Triantafyllou (Eds.). *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (pp. 35-53). Cambridge: Cambridge University Press.
- Bauer, M., Peters, B.G., Pierre, J., Yesilkagit, K. & Becker, S. (2021). *Introduction: Populists, Democratic Backsliding, and Public Administration*. In *Democratic Backsliding and Public Administration* (pp. 1-21). Cambridge: Cambridge University Press.

- Blomkamp, E. (2018). The promise of co-design for public policy. *Australian Journal of Public Administration*. 77 (4): 729-743.
- Cepal (2021). *Digital public goods: Driving the development of digital public infrastructure in the Caribbean*. Santiago: Eclac - Focus. Disponible em: <https://www.cepal.org/en/publications/48141-digital-public-goods-driving-development-digital-public-infrastructure-caribbean>
- Couldry, N. & Mejias, U. A. (2018). Data Colonialism: Rethinking big data's relation to the contemporary subject. *Television & New Media*. 20 (4): 336- 349.
- Crawford, K. (2021). *Atlas of AI: Power, politics, and the planetary costs of artificial intelligence*. New Heaven: Yale University Press.
- Dekker, R., Koot, P., Birbil, I. & Andres, M. E. (2022). Co-designing algorithms for governance: Ensuring responsible and accountable algorithmic management of refugee camp supplies. *Big Data & Society*. 9 (1): 1-15.
- Duberry, J. (2023). *Artificial intelligence and democracy: Risks and promises of AI-mediated citizen-government relations*. Cheltenham: Edward-Elgar.
- Dunleavy, P. & Margetts, H. (2024). Data science, artificial intelligence and the third wave of digital era governance. *Public Policy and Administration*. 40 (2): 185-214.
- Dunleavy, P. & Margetts, H. (2013). The second wave of digital-era governance: A quasi-paradigm for government on the web. *Philosophical Transactions of the Royal Society*. 371: 1-17.
- Drechsler, W. & Fuchs, L. (2022). Max Weber and the Neo-Weberian State: A workshop and a Max Weber Studies. *Perspectives on Public Management and Governance*. 5 (2): 197-198.
- Eubanks, V. (2018). *Automating inequality. How high-tech tools profile, police, and punish the poor*. New York: St. Martin's Press.
- Filgueiras, F. & Almeida, V. (2021). *Governance for the digital world: Neither more state nor more market*. London: Palgrave-MacMillan.
- Frischmann, B. (2012). *Infrastructure. The social value of shared resources*. Oxford: Oxford University Press.
- Habermas, J. (2024). *A new structural transformation of the public sphere and deliberative politics*. New York: Polity Press.
- Herd, P. & Moynihan, D. (2018). *Administrative burden: Policymaking by other means*. New York: Russell Sage Foundation.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. 69 (1): 3-19.
- Innerarity, D. (2025). *A theory of complex democracy*. Governing in the twenty-first century. London: Bloomsbury.
- Janssen, M. & Helbig, N. (2018). Innovating and changing the policy-cycle: Policy-makers be prepared! *Government Information Quarterly*. 35 (1): 99-105.
- Jefferies, S. (2021). *The virtual public servant. Artificial intelligence and frontline work*. London: Palgrave-MacMillan.
- Kitchin, R. (2022). *The data revolution: A critical approach to big data, open data, and data infrastructures*. Cambridge: Polity Books.
- Kuzio, J., Ahmadi, M., Kim, K. C., Migaud, M. R., Wang, Y. F. & Bullock, J. (2022). Building better global data governance. *Data & Policy*. 4: e25.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*. 20 (1): 1-21.
- Latinobarometro (2024). *Informe 2023. La recepción democrática de América Latina*. Santiago: Corporación Latinobarometro.
- Levi-Faur, D. (2013). The Odyssey of the regulatory state: From a “thin” monomorphic concept to a “thick” and polymorphic concept. *Law & Policy*. 35 (1-2): 29-50.
- Linders, D. (2012). From E-government to we-government: Defining a typology for citizen coproduction in the age of social media. *Government Information Quarterly*. 29 (4): 446-454.

- Luna-Reyes, L. F., Gil-García, J. R. & Cruz, C. B. (2007). Collaborative digital government in Mexico: Some lessons from federal web-based interorganizational information integration initiatives. *Government Information Quarterly*. 24 (4): 808-826.
- Mayer-Schonberger, V. & Cukier, K. (2014). *Big data. A revolution that will transform how we live*. Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Mendonça, R. F., Filgueiras, F. & Almeida, V. (2023). *Algorithmic institutionalism. The changing rules of social and political life*. Oxford: Oxford University Press.
- Meijer, A., Lorenz, L. & Wessels, M. (2021). Algorithmization of bureaucratic organizations: Using practical lens to study how context shapes predictive policing systems. *Public Administration*. 81 (5): 1-10.
- Muirhead, J. & Porter, T. (2019). Traceability in global governance. *Global Networks*. 19 (3): 423-443.
- Nord, J. H., Koohang, A. & Paliszkevicz, J. (2019). The Internet of Things: Review and theoretical framework. *Expert Systems with Applications*. 133 (1): 97-108.
- OECD. (2022). *Going digital guide to data governance policy making*. Paris: OECD.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton: Princeton University Press.
- Peters, B. G., Pierre, J., Sørensen, E. & Torfing, J. (2022). *Foundations for thinking about Governance*. In *A research agenda for governance* (pp. 1-16). Cheltenham: Edward-Elgar.
- Rikap, C. (2021). *Capitalism, power and innovation*. London: Routledge.
- Rodima Taylor, D. & Grimes, W. W. (2019). Virtualizing diaspora: New digital technologies in the emerging transnational space. *Global Networks*. 19 (3): 349-370.
- Russell, S. J. (2019). *Human compatible. Artificial intelligence and the problem of control*. New York: Viking Press.
- Salamon, L. (2001). The new governance and tools of public action: An introduction. *Fordham Urban Law Journal*. 28 (5): 1611-1674.
- Shackelford, S. & Myers, S. (2018). Block-by-Block: Leveraging the power of blockchain technology to build trust and promote cyber peace. *Yale Journal of Law & Technology*. 19 (1): 338-388.
- Sunstein, C. (2018). *#Republic: Divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press.
- Veale, M. & Brass, I. (2019). *Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning*. In K. Yeung & M. Lodge (Eds.). *Algorithm regulation*. (pp. 121-149). Oxford University Press.
- Weber, R. H. (2013). Internet of Things. Governance Quo Vadis? *Computer Law & Security Review*. 29 (4): 341-347.
- Whitford, A. B. & Yates, J. (2022). Surveillance and privacy as coevolving disruptions: reflections on “notice and choice.” *Policy Design and Practice*. 6 (1): 14-26.

Descolonizar la Ética de Inteligencia Artificial para Políticas Públicas Inclusivas: *Reflexiones desde Latinoamérica*

*Decolonizing AI Ethics for Inclusive Public Policies:
Reflections from Latin America*

Por Gabriela Arriagada-Bruneau*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 03 de abril de 2025.

RESUMEN

El desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en América Latina enfrenta desafíos éticos y regulatorios que no han sido adecuadamente abordados en los marcos éticos y normativos predominantes, influenciados primordialmente por intereses y narrativas del Norte Global. Este artículo de investigación explora la necesidad de descolonizar la ética de la IA en la región, promoviendo enfoques que integren epistemologías del Sur y metodologías participativas. Se argumenta que la IA debe transformarse en una herramienta que desafíe las desigualdades estructurales detrás del desarrollo de esta tecnología y que se considere el ecosistema sociotécnico que la rodea. Se analiza el contexto regulatorio en América Latina con un ejemplo específico de la discusión en Chile, se promueve un entendimiento sociotécnico de la IA, y se plantea la necesidad de desco-

lonizar la ética de la IA para poder garantizar políticas públicas que sean inclusivas y diversas, en respuesta a los contextos culturales y necesidades sociales propias de Latinoamérica.

Palabras clave: *Interseccionalidad en IA, Decolonización de la Ética de la IA, IA Sociotécnica, Ética de la IA, Inclusión y Diversidad.*

ABSTRACT

The development of artificial intelligence (AI) in Latin America faces ethical and regulatory challenges that have not been adequately addressed within the predominant ethical and normative frameworks, which are primarily influenced by interests and narratives from the Global North. This article explores the need to decolonize AI ethics in the region by promoting approaches that integrate Southern epistemologies and participatory methodologies. It argues that AI must become a tool to cha-

* Licenciada en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Science en Filosofía y Ética de la Universidad de Edimburgo. PhD in Philosophy, especializada en Éticas Aplicadas por la Universidad de Leeds, Inglaterra. Correo electrónico: gcarriagada@uc.cl

llenge the structural inequalities underlying the development of this technology and that the sociotechnical ecosystem surrounding it must be considered. The regulatory context in Latin America is analysed, with a specific example of the discussion in Chile, promoting a sociotechnical understanding of AI and emphasizing the need to decolonize AI ethics to ensure inclusive and diverse public policies that respond to Latin America’s cultural contexts and social needs.

Keywords: *Intersectionality in AI, Decolonizing AI Ethics, Sociotechnical AI, AI Ethics, Inclusivity and Diversity.*

Introducción

La inteligencia artificial (IA) ha emergido como una tecnología con el potencial de transformar la gobernanza y la formulación de políticas públicas. En América Latina, su implementación se ha centrado en la optimización de recursos y la mejora de servicios esenciales como la salud, la educación y la seguridad. Sin embargo, estos avances también han revelado una serie de problemas éticos y sociales que amenazan con profundizar desigualdades estructurales.

A pesar de que se han propuesto iniciativas para mitigar estos riesgos, la mayor parte de los enfoques éticos en IA han sido desarrollados en el Norte Global, sin considerar las realidades del Sur Global. Como resultado, se han impuesto normas y principios que no necesariamente reflejan las necesidades y valores de las sociedades latinoamericanas. En este trabajo, reflexiono desde una perspectiva decolonial, promoviendo una ética de la IA que priorice la justicia social, la inclusión y la soberanía tecnológica en la región.

En la sección 1, examino el contexto latinoamericano identificando algunas de las principales barreras para el desarrollo de la IA en la región. También se presentan datos sobre la baja participación de mujeres en la investigación en IA y se discute cómo la diversidad

e inclusión (D&I) han sido abordadas de manera fragmentaria, sin una aplicación transversal en la formulación de políticas públicas. También aquí analizo el caso de Chile como un ejemplo de las tensiones y controversias en torno a la regulación de la IA en la región, ilustrando cómo las posturas regulatorias en América Latina oscilan entre la adhesión a estándares internacionales y la necesidad de desarrollar marcos propios que respondan a las realidades locales.

En la sección 2, introduzco un enfoque sociotécnico para la IA, argumentando que esta tecnología debe ser comprendida como un sistema interdependiente en el que interactúan factores técnicos, normativos y sociales. Además, se enfatiza la importancia de entender la tecnología como un fenómeno que reconfigura relaciones de poder y se discuten las limitaciones de los enfoques tradicionales de la ética de la IA.

En la sección 3, abordo la necesidad de descolonizar la ética de la IA, destacando cómo la predominancia de marcos normativos del Norte Global excluye epistemologías del Sur y perpetúa dinámicas de dependencia tecnológica. Se examinan enfoques alternativos basados en la justicia de datos y la gobernanza participativa, reforzando la idea de que la descolonización de la ética de la IA no es solo un ejercicio teórico, sino una necesidad urgente para garantizar una gobernanza tecnológica equitativa en América Latina.

Finalmente, se concluye sobre la importancia de construir políticas públicas inclusivas y diversas que no solo adapten estándares globales, sino que también permitan la creación de marcos éticos propios que respondan a las realidades sociales y culturales de la región.

1. El contexto Latinoamericano: de limitaciones a diálogos éticos

El desarrollo y la implementación de la IA en América Latina plantean tanto oportunidades como desafíos en el ámbito de la regulación y

las políticas públicas. Si bien la IA tiene el potencial de optimizar la asignación de recursos y mejorar la prestación de servicios esenciales en sectores como la salud, la educación y la agricultura, también puede perpetuar desigualdades estructurales si no se abordan adecuadamente sus implicaciones éticas y sociales. La falta de marcos regulatorios sólidos, la escasez de datos de calidad y la baja representación de la diversidad en los equipos de desarrollo son algunos de los principales obstáculos que enfrenta la región en este ámbito.

En la sección 1.1, analizo el contexto regulatorio de América Latina, explorando cómo estas problemáticas afectan el diseño y la implementación de políticas públicas basadas en IA. Posteriormente, en la sección 1.2, examino el caso de Chile como un estudio de ejemplo, destacando las principales controversias en el proceso de regulación de la IA y cómo estas reflejan tensiones más amplias en la gobernanza de la tecnología a nivel global. A partir de este análisis, se plantean recomendaciones desde un enfoque sociotécnico y ético contextualizado para promover marcos regulatorios inclusivos y justos en la región.

1.1. El contexto regulatorio de LATAM

En América Latina, se ha reconocido que la IA puede optimizar la asignación de recursos y la prestación de servicios esenciales en áreas como salud, educación y agricultura. Sin embargo, junto con estos avances surgen desafíos éticos y sociales que no pueden ser ignorados. El sesgo algorítmico, la exclusión de comunidades marginadas y la falta de gobernanza adecuada son problemas persistentes que amenazan con perpetuar desigualdades estructurales si no se abordan de manera proactiva. Según Sanchez-Pi *et al.* (2021), la falta de datos de calidad, hardware costoso y una infraestructura insuficiente son barreras significativas para el desarrollo de la IA en la región, lo que limita su capacidad para abordar estas problemáticas.

Uno de los problemas más apremiantes en el uso de la IA para políticas públicas es el riesgo de que los algoritmos refuercen o incluso exacerben las desigualdades existentes. Estas fallas reflejan no solo deficiencias técnicas, sino también la falta de diversidad en los equipos de diseño. Este problema, persiste en la región tal y como lo refleja el último reporte del Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA, 2024), en el cual se muestra que la representación femenina sigue siendo limitada. Según los datos publicados en el ILIA 2024, Cuba lidera en la región con un 26,42% de mujeres autoras en investigación de IA, mientras que El Salvador registra el porcentaje más bajo, con solo un 8,33%. Chile, pese a políticas públicas como INES Género del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se sitúa por debajo del promedio, con un 14,17% de autoras en un universo de 1.115 investigadores, evidenciando desafíos en promover la equidad de género en IA.

La dimensión de diversidad e inclusión (D&I) en la IA, aunque cada vez más reconocida, sigue estando poco aplicada transversalmente a nivel estructural en el desarrollo de políticas públicas. Según diversos análisis, la diversidad se discute primordialmente en términos de género, lo que, si bien es un avance importante, se hace al costo de opacar la visibilidad de las limitaciones de inclusión de otras minorías como aspectos de discapacidad, etnicidad, clase social e incluso uso del lenguaje (Shams *et al.*, 2023; Zowghi & Bano, 2024), siendo esta una limitación global.

Así, el contexto global también influye en la forma en que se diseñan y despliegan los sistemas de IA en Latinoamérica. La mayoría de los estudios sobre D&I en IA provienen del Norte Global, lo que refleja una marcada ausencia de perspectivas del Sur Global, generando una necesidad de enfoques contextuales en regiones como América Latina y África.

En el ámbito de las políticas públicas, este problema se agrava debido a la escasez de

marcos regulatorios adecuados que guíen el desarrollo ético y responsable de la IA. Según el análisis sistemático de Zowghi and Bano (2024), la mayor parte de las investigaciones sobre diversidad e inclusión apuntan a los criterios propios de los sistemas de IA, y no a las prácticas de mejora que relacionadas, ni tampoco a los desafíos de gobernanza propios del Sur Global. El diseño participativo y la inclusión de voces diversas en todas las etapas del desarrollo de la IA han sido identificados como estrategias clave para abordar estos desafíos (Costanza-Chock, 2020; D’Ignazio & Klein, 2020; Helberger *et al.*, 2018; Stathouloupoulos & Mateos-Garcia, 2019; Umbrello & van de Poel, 2021), no obstante, aunque el diseño participativo garantiza la representación de todas las partes interesadas relevantes y esto puede ayudar a ir reduciendo el riesgo de exclusión y promoviendo soluciones inclusivas, estas prácticas aún no están ampliamente implementadas, lo que subraya la necesidad de fortalecer tanto la educación como la capacitación en temas de D&I a un nivel de política pública dentro del campo de la IA en Latinoamérica.

Además, las políticas públicas basadas en IA deben ir más allá de soluciones técnicas, como la eliminación de sesgos en conjuntos de datos, los criterios de rendición de cuentas, o los estándares de seguridad y privacidad de datos, para abordar problemas estructurales más profundos. Esto incluye reconfigurar dinámicas de poder y representación, asegurando que las tecnologías no solo reflejen a la sociedad, sino que también contribuyan activamente a corregir desigualdades históricas. Como señala el análisis sobre la credibilidad de las políticas regionales en América del Sur (Riggirozzi & Ryan, 2022), los logros regionales han de medirse mediante indicadores que reflejen avances sociales reales y no solo en impactos económicos, o de avance científico, lo que puede adaptarse al contexto de la IA para evaluar su impacto inclusivo.

A pesar de estos desafíos, la IA tiene el potencial de ser una herramienta poderosa para la justicia social si se desarrolla e implementa con un enfoque centrado en la equidad. Por ejemplo, en el ámbito de la salud, el uso de algoritmos para interpretar registros médicos en regiones remotas puede mejorar el acceso al diagnóstico y tratamiento (Sanchez-Pi *et al.*, 2021) sobre todo en zonas de alta ruralidad como en el Sur Global. Sin embargo, estos avances solo serán posibles si se abordan las desigualdades estructurales que limitan el acceso y la representación en los sistemas de IA. Para esto, debemos también entender el escenario regulatorio de la IA y sus desafíos.

1.2. La discusión regulatoria: controversias éticas desde Chile

En esta sección, discuto a modo de ejemplo, el proceso de regulación de la IA en Chile, el cual ha estado marcado por una serie de controversias que reflejan las tensiones más amplias en torno a la gobernanza de la IA a nivel global. Un análisis detallado de estas dinámicas se encuentra en el estudio de Humeres *et al.* (2025), titulado “*Cooling-Down AI Regulation Controversies: Three Closure Processes in the Chilean Legislative Arena*”. En el estudio los autores analizan las discusiones ocurridas en la Comisión de “Futuro, Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación” de la Cámara de Diputadas y Diputados de Chile, que en 2023 inició la deliberación de un proyecto de ley sobre inteligencia artificial. Estas sesiones contaron con la participación de legisladores de diversas orientaciones políticas, burócratas estatales y expertos en IA provenientes de disciplinas como la ingeniería, el derecho y las ciencias sociales. A lo largo de 11 sesiones, se discutieron las oportunidades y riesgos de la tecnología en distintos sectores, exponiendo diversas posturas sobre su regulación. Humeres *et al.* (2025) identifican tres fuentes principales de controversia en el debate legislativo chileno sobre IA: la desviación de la respon-

sabilidad tecnológica, la instrumentalización de la política tecnológica y la moralización del uso de la tecnología.

La desviación de la responsabilidad tecnológica surge de la discusión sobre si la regulación debe centrarse en la tecnología misma o en los actores humanos que la utilizan. Un sector del debate sostuvo que la IA es un instrumento neutral y que su regulación debe enfocarse en el uso que hacen de ella los individuos, bajo el argumento de que las leyes existentes ya establecen responsabilidades para los actores humanos. Esta perspectiva se alineó con la posición de la industria tecnológica, que comparó la IA con herramientas tradicionales como los martillos—objetos cuya utilidad depende de la intención del usuario. En contraste, expertos en derecho y ciencias sociales argumentaron que esta postura minimiza los riesgos emergentes de la IA y desestima la capacidad de los algoritmos para generar efectos autónomos que pueden amplificar sesgos y desigualdades estructurales.

Un segundo eje de controversia identificado por los autores es la instrumentalización de la política tecnológica, que evidencia la influencia de aspiraciones geopolíticas y económicas en el proceso regulatorio. En el debate legislativo chileno, algunos actores promovieron la rápida adopción de regulaciones para posicionar al país como líder regional en gobernanza de IA, argumentando que Chile debía alinearse con modelos regulatorios globales, como el Acta de IA de la Unión Europea. Esta postura enfatizaba la necesidad de establecer una regulación robusta como un distintivo de liderazgo en la región. No obstante, críticos advirtieron sobre los riesgos de una regulación apresurada, señalando que el cumplimiento de estándares internacionales podría generar costos excesivos para la industria local, limitando la innovación. Este debate pone de relieve la tensión entre la búsqueda de “soberanía tecnológica” y la necesidad de adaptarse a marcos regulatorios externos que

pueden no responder a la realidad de la sociedad chilena.

Por último, el estudio destaca la moralización del uso de la tecnología, donde actores corporativos argumentaron que la adherencia voluntaria a principios éticos podía ser suficiente para garantizar el desarrollo responsable de la IA, sin necesidad de regulaciones estrictas. Sin embargo, críticos calificaron esta estrategia como *ethics washing*, señalando que el uso del discurso ético sin mecanismos de cumplimiento legal permite que los intereses corporativos prevalezcan sobre la protección de derechos fundamentales. En los debates legislativos, esta postura quedó reflejada en la desconexión entre la ética y la regulación: mientras que la ética fue presentada como un sustituto de la legislación, expertos en ciencias sociales argumentaron que debía ser un complemento de las normativas vinculantes.

Estas tres fuentes de controversia en el proceso regulatorio chileno sobre IA ilustran los desafíos inherentes a la gobernanza tecnológica en América Latina, como la falta de consenso sobre la naturaleza de la IA, la presión por alinearse con modelos regulatorios globales y la resistencia a regulaciones vinculantes en favor de mecanismos éticos voluntarios. Así, el caso chileno proporciona una ventana para comprender cómo los marcos regulatorios emergentes pueden ser moldeados por dinámicas políticas, económicas y discursivas que trascienden las fronteras nacionales.

Frente a este escenario, en este artículo planteo una serie de recomendaciones desde el entendimiento sociotécnico de la IA y desde una discusión ética contextualizada a la realidad latinoamericana, para informar los mecanismos regulatorios y estructurales que pueden implementarse para garantizar que las políticas públicas basadas en IA sean inclusivas y justas en contextos culturales diversos.

1. El entendimiento sociotécnico de la IA

El concepto de sistema sociotécnico ofrece un marco fundamental para comprender la IA no solo como una tecnología aislada, sino como un entramado de interacciones entre factores técnicos, humanos, sociales y normativos. En la sección 2.1, se exploran los fundamentos conceptuales de esta noción. En la sección 2.2, se argumenta sobre la necesidad de una IA ética e inclusiva desde un nivel estructural, enfatizando la importancia de una tercera ola en la ética de la IA que vaya más allá de principios abstractos para abordar problemas estructurales y contextuales. A partir de este marco, se destaca la importancia de integrar la ética en todas las etapas del ciclo de vida de la IA y su implicancia en la formulación de políticas públicas que promuevan el desarrollo tecnológico responsable e inclusivo en Latinoamérica.

2.1. La noción de sistema sociotécnico: fundamentos conceptuales

El concepto de “sistema sociotécnico” ha sido ampliamente explorado en diversas disciplinas, desde la investigación sobre tecnología en entornos laborales hasta los estudios de ingeniería de sistemas, ciencia y tecnología (STS), filosofía de la tecnología y ética de la ingeniería (Alter, 2020; Bauer & Herder, 2009; Bijker, 2008; Bijker & Law, 1992; Chopra & Singh, 2018; Dolata *et al.*, 2022; Draude *et al.*, 2019; Mohamed *et al.*, 2020; Sartori & Theodorou, 2022; Selbst *et al.*, 2019). Más recientemente, ha sido aplicado al estudio de la IA. Aunque las interpretaciones varían entre disciplinas, comparten un principio fundamental: los sistemas tecnológicos no pueden comprenderse de manera aislada, ya que están profundamente integrados con factores sociales que moldean y son moldeados por ellos. Esta perspectiva destaca que la interacción entre lo técnico y lo social es esencial para en-

tender y abordar los desafíos y oportunidades asociados con estos sistemas.

Existen, por tanto, dos ideas centrales en la perspectiva sociotécnica. En primer lugar, las tecnologías no funcionan de manera independiente, sino que forman parte de sistemas más amplios que integran elementos técnicos, humanos y normativos. Estos sistemas trabajan de manera interrelacionada para alcanzar objetivos comunes. Ejemplos tradicionales de ello son los sistemas de energía, transporte o banca, los cuales operan a distintos niveles de agregación: global, nacional, organizacional o incluso local. En segundo lugar, los factores sociales y humanos son esenciales para el funcionamiento de estos sistemas. Estos incluyen instituciones tanto formales (como leyes y reglamentos) como informales (normas culturales o prácticas organizacionales), que estructuran y regulan la interacción entre los agentes humanos y los componentes técnicos, que aplican también a la IA (Kroes & van de Poel, 2014).

Una comprensión sociotécnica de la IA, por ende, enfatiza la interrelación entre los aspectos técnicos y sociales de la tecnología. Este enfoque reconoce que la IA no opera de manera aislada, sino que está profundamente integrada en las estructuras sociales, culturales y económicas que la moldean y, a su vez, es moldeada por ellas (Kudina & van de Poel, 2024).

La IA, además, presenta características distintivas que amplían y complejizan el concepto de sistema sociotécnico. Según van de Poel (2020), la IA difiere de las tecnologías tradicionales debido a su autonomía, capacidad de interacción y adaptabilidad, lo que le permite aprender de su entorno y ajustarse a nuevas condiciones. Estas cualidades introducen dos elementos adicionales en los sistemas sociotécnicos asociados con la IA: los agentes artificiales y las reglas técnicas. Los agentes artificiales, definidos como entidades no humanas y no intencionales, tienen la capacidad de adaptar-

se autónomamente a estímulos del entorno, mientras que las reglas técnicas desempeñan un papel similar al de las instituciones sociales en los sistemas tradicionales, regulando las interacciones entre estos agentes y otros componentes tecnológicos.

Entendiendo la inherente naturaleza sociotécnica de la IA, se comprende también la importancia de analizar cómo estas nuevas dinámicas técnicas se integran con las dimensiones humanas y sociales, y cómo impactan en las estructuras sociales, culturales y éticas. En este sentido, comprender la IA desde una perspectiva sociotécnica no solo permite abordar sus implicaciones éticas y sociales, sino que también ofrece un marco integral para su diseño y despliegue responsable en contextos complejos.

Al adoptar esta perspectiva, se facilita una evaluación más completa de las implicaciones éticas y sociales de la IA. Adoptar una perspectiva de sistemas sociotécnicos, por tanto, resulta fundamental para comprender de manera más completa cómo funcionan los sistemas de IA, qué problemas sociales, políticos y éticos generan, y cómo abordarlos de la mejor manera posible, algo imprescindible en la discusión de generación de políticas públicas robustas.

2.2. La IA sociotécnica y el paso a promover una inteligencia artificial ética e inclusiva a nivel estructural

En este contexto, autores como Floridi (2023) destacan que la gobernanza debe considerar cómo las tecnologías de IA transforman las dinámicas de poder y afectan a diversos sectores sociales, desde la justicia hasta la privacidad. Además, Crawford (2021) argumenta que la gobernanza de la IA debe ser inclusiva y centrada en la equidad, teniendo en cuenta los efectos acumulativos de las decisiones tecnológicas sobre las comunidades vulnerables, incluyendo consideración de inclusión asociadas a impactos de sustentabilidad. Por lo tanto, la gobernanza de la IA no es únicamente un de-

safío técnico, ni tampoco es posible resolverlo a nivel normativo y ético, desde regulaciones y directrices, sino que también un problema político que requiere la coordinación de múltiples actores y niveles de toma de decisiones.

Para esto, podemos valernos de la creciente atención hacia la ética de la IA para informar la discusión a nivel de desarrollo de iniciativas de políticas públicas regionales. Un primer paso para esto, además de la adopción del concepto de IA sociotécnica, es el reconocer la etapa de desarrollo que está teniendo la discusión ética en IA.

Recientemente, he introducido el concepto de “desvelar ético” (Arriagada-Bruneau, 2024)” como un paso hermenéutico para abordar las limitaciones de los enfoques tradicionales en la ética de la IA. Este concepto se fundamenta en una reinterpretación crítica de las dinámicas que emergen de la interacción entre tecnología y sociedad, buscando superar la visión meramente instrumental de la IA y desentrañar las estructuras de poder, exclusión y significado que esta reconfigura. Para esto, me inspiró en el concepto de Heidegger, que describe cómo las tecnologías modernas condicionan y limitan nuestra comprensión del mundo al reducirlo a un recurso utilizable. En este contexto, el desvelar ético actúa como un mecanismo liberador que permite reconocer y cuestionar las formas en que las tecnologías de IA modelan nuestras interacciones sociales, políticas y económicas. Así, el desvelar ético no solo busca interpretar estas dinámicas, sino también incidir en ellas, promoviendo un cambio hacia tecnologías más inclusivas y equitativas.

Este desvelar ético, muestra un paso importante en el desarrollo de la ética de la IA, pasando de lo que Van Wynsberghe (van Wynsberghe, 2021) denomina la segunda ola de la ética en la IA —caracterizada por la integración de principios como la transparencia, la justicia, la privacidad y la explicabilidad en los sistemas tecnológicos. Este enfoque principa-

lista de la segunda ola, ha sido criticado principalmente por su naturaleza abstracta y desconectada de los contextos sociales específicos en los que opera la tecnología y su operacionalización en la práctica (Hagendorff, 2020; Mittelstadt, 2019; Munn, 2023). El modelo de la segunda ola tiende a priorizar soluciones técnicas que, aunque necesarias, no abordan los problemas estructurales subyacentes. Así, en respuesta, desde la concepción ética de la IA como una tecnología sociotécnica, surge un camino a la tercera ola del desvelar ético, la cual enfatiza la necesidad de una reflexión más profunda y contextualizada. Este marco propone un análisis ético que no solo evalúe los efectos inmediatos de la tecnología, sino también sus implicaciones a largo plazo en las estructuras sociales y culturales. Según la autora, esto requiere integrar la ética como un componente esencial en todas las etapas del ciclo de vida de la IA, desde su diseño hasta su implementación y uso.

Una perspectiva desde este desvelar, refuerza la idea de que cada persona tiene un submundo que se puede reflejar en los datos de entrenamiento que alimentan las inteligencias artificiales y que, estas mismas impactan y alteran. Así, cuando logramos traspasar la riqueza de esas existencias y los contextos al análisis de datos y al proceso de entendimiento de lo que queremos modelar, dice la autora, estamos alineados para diseñar una IA ética e inclusiva (Arriagada-Bruneau, 2024a).

La integración de una perspectiva socio-técnica en la IA requiere, por tanto, la participación de una variedad de actores en el proceso de desarrollo, incluyendo ingenieros, científicos sociales, filósofos y representantes de comunidades afectadas. Esto sugiere también la necesidad de implementar mecanismos de retroalimentación que permitan a los usuarios y a las comunidades afectadas expresar sus preocupaciones y experiencias con los sistemas de IA. Asimismo, la educación y la formación en ética en IA desempeñan un papel clave en

la promoción de una comprensión sociotécnica de la tecnología que propicie un desarrollo responsable, al equipar a los desarrolladores y a otros actores con herramientas para reflexionar sobre las implicaciones éticas y sociales de sus decisiones (Arriagada-Bruneau & Arias, 2025; Goldsmith & Burton, 2017; Tuovinen & Rohunen, 2021).

Finalmente, mi llamado es que las políticas públicas y regulaciones deben reflejar este entendimiento sociotécnico, estableciendo directrices que promuevan la inclusividad y la diversidad en el desarrollo de la tecnología en el ecosistema de la IA, a saber, no solo la herramienta o sistema de IA en sí mismo, sino que en el ecosistema que lo crea, interpreta, usa, y evalúa.

A continuación, desarrollo la idea de cómo una visión de la ética de la IA para y desde Latinoamérica, puede entregarnos esas directrices base para informar y mejorar el desarrollo de políticas públicas en la región.

3. Una ética de la IA desde y para Latinoamérica

En base a lo discutido anteriormente, podemos entender cómo el desarrollo y la implementación de IA no ocurren en un vacío, sino que están profundamente influenciados por los contextos históricos, políticos y culturales en los que se insertan. En Latinoamérica, la adopción de IA en la formulación de políticas públicas ha estado marcada por una serie de desafíos estructurales, incluyendo la falta de marcos regulatorios sólidos, la escasez de datos representativos y la perpetuación de desigualdades a través de sistemas algorítmicos. A pesar de estos obstáculos, la región también ofrece una oportunidad única para reconfigurar el debate sobre la ética de la IA, aportando perspectivas que desafíen los modelos dominantes del Norte Global y que se alineen con las necesidades y valores locales.

Una ética de la IA desde y para Latinoamérica debe trascender los enfoques meramente

normativos y principalistas, que han caracterizado gran parte de las discusiones globales sobre el tema. En lugar de aplicar marcos diseñados en contextos ajenos, es crucial construir una ética contextualizada, que aborde las especificidades de la región y que integre principios como la justicia social, la equidad en el acceso a la tecnología y la soberanía digital. Este enfoque debe considerar la interseccionalidad, es decir, cómo factores como el género, la clase social, la etnicidad y la discapacidad interactúan para generar distintas formas de exclusión en los sistemas de IA.

Además, desarrollar una ética de la IA en América Latina implica reconocer la importancia de la participación activa de diversos actores en el proceso de diseño y gobernanza de estas tecnologías. La co-creación de políticas públicas con comunidades locales, académicos, representantes de la sociedad civil y desarrolladores de tecnología es esencial para garantizar que los sistemas de IA no solo minimicen daños, sino que también contribuyan a la generación de oportunidades para los sectores históricamente marginados.

En esta sección, se explorará cómo una ética de la IA centrada en el contexto latinoamericano puede servir como base para la formulación de políticas públicas inclusivas y equitativas. Se analizarán estrategias para garantizar que la IA se desarrolle con un enfoque que priorice la justicia social y la diversidad, reconociendo el papel fundamental de la ética en la transformación de la gobernanza tecnológica en la región.

3.1 La interseccionalidad latinoamericana

En el contexto del desarrollo de la IA, la interseccionalidad se refiere al reconocimiento de que los sistemas de IA no son neutrales y pueden reproducir o exacerbar las desigualdades sociales existentes basadas en factores como el género, la raza, la clase, la discapacidad y otras dimensiones de identidad que se entrecruzan.

Esta perspectiva, trabajada primordialmente desde posturas del feminismo de datos (D'Ignazio & Klein, 2020) reconoce que los sistemas tecnológicos están moldeados por dinámicas de poder y deben diseñarse con conciencia de cómo diferentes formas de opresión se superponen y refuerzan entre sí. La interseccionalidad es clave para garantizar que los sistemas de IA respondan a las necesidades de comunidades diversas, particularmente aquellas históricamente marginadas. Al incorporar una lente interseccional, los desarrolladores pueden trabajar en colaboración con comunidades afectadas para co-diseñar soluciones de IA que no solo refuercen perspectivas dominantes, sino que desafíen activamente las inequidades estructurales. Esto implica procesos participativos donde los usuarios, especialmente aquellos de grupos marginados, estén involucrados en la definición de los problemas, la evaluación de la idoneidad de la IA como solución y la identificación de riesgos como el sesgo algorítmico y el colonialismo de datos. En última instancia, un enfoque interseccional en el desarrollo de IA se alinea con los principios feministas de cuidado, corresponsabilidad y justicia, asegurando que la tecnología funcione como una herramienta de transformación social en lugar de perpetuar el daño.

En este sentido, la interseccionalidad en la IA no solo implica reconocer cómo los sistemas algorítmicos pueden reproducir desigualdades estructurales, sino también cómo pueden convertirse en herramientas para desafiarlas y mitigarlas. Oliveira (2024) propone una reconstrucción normativa de la teoría crítica aplicada a la IA desde una perspectiva decolonial, argumentando que el igualitarismo interseccional y la gobernanza digital pueden contribuir a la democratización de la tecnología en América Latina. No obstante, este enfoque requiere un diseño de IA que priorice la justicia social y que integre marcos éticos que trasciendan las concepciones hegemónicas del

Norte Global. Desde esta óptica, la IA debe ser entendida como un fenómeno sociotécnico, donde la interseccionalidad es clave para evaluar tanto su impacto como su potencial transformador.

Otro ejemplo que evidencia la necesidad de una mirada interseccional viene desde el colonialismo de datos, el cual es una de las formas más evidentes en que las desigualdades globales se manifiestan en la IA. Como señalan Sívori *et al.* (2023), la expansión de las plataformas digitales y la extracción de datos han consolidado estructuras de vigilancia que perpetúan desigualdades de género, raza y clase, exacerbando la exclusión de grupos históricamente marginados. En el caso de la IA, esto se traduce en la falta de representatividad en los conjuntos de datos utilizados para entrenar modelos, lo que genera sesgos algorítmicos que refuerzan estereotipos y patrones discriminatorios. La resistencia a estas prácticas pasa por la implementación de mecanismos de soberanía digital y la participación activa de las comunidades afectadas en la toma de decisiones sobre sus propios datos y su uso en la IA.

Además, la interseccionalidad en IA no solo debe centrarse en la fase de diseño y entrenamiento de modelos, sino también en su implementación y supervisión. Simó Soler (2024) plantea la necesidad de desarrollar una Inteligencia Artificial Interseccional que considere:

tanto los datos de entrenamiento, como los resultados obtenidos, y las auditorías implementadas deberían adoptar la interseccionalidad como garantía de una mejor representación de la realidad, mostrando la pluralidad intrínseca que caracteriza a la sociedad. Una multiplicidad de atributos que alejan los análisis de patrones monolíticos y dicotómicos tendentes a invisibilizar las múltiples aristas de la identidad (Simó Soler, 2024: 142).

Esto implica auditar los modelos con métricas que consideren múltiples ejes de

desigualdad simultáneamente. En esta línea de integración y complejización del entendimiento de problemas de representación y diversidad, he propuesto recientemente (Arriagada-Bruneau *et al.*, 2025) un método para mapear sesgos de manera no aislacionista, y que integre una mirada sociotécnica, con el fin de “ayudar a los desarrolladores a ver cómo diferentes factores éticos interactúan” (p.16). Su propuesta implica un análisis holístico del impacto de la IA, considerando tanto factores técnicos como normativos y culturales. Este enfoque busca evitar la instrumentalización de la mitigación de sesgos como una estrategia meramente técnica, que, como han advertido Peña y Varón (2021), puede ser utilizada por empresas para comercializar productos con la etiqueta de “minimización de sesgos”, sin abordar las estructuras de opresión que los generan —lo que se refleja en su ilustración e idea de una “IA opresiva”. De este modo, una IA interseccional requiere mecanismos de supervisión que no solo verifiquen la equidad de los resultados algorítmicos, sino que también examinen las condiciones materiales, laborales y epistemológicas que subyacen en su desarrollo.

En este contexto, es fundamental establecer marcos regulatorios que exijan procesos de auditoría interseccional y transparencia en la gobernanza algorítmica, asegurando que las decisiones automatizadas sean explicables, reproducibles y sujetas a escrutinio público. Parte de esto implica también una transformación de la intrínseca relación entre la industria y la academia en el ámbito de la IA, que tal como señala Luciana Benotti en una entrevista,¹ donde critica la explotación del trabajo académico en el desarrollo de IA sin acceso equitativo a los datos y sin posibilidad de replicabilidad científica. Sin estos cambios

1 Véase: https://feministai.pubpub.org/pub/hxn5ka8/release/2#_bookmark60

estructurales, las iniciativas de equidad en IA corren el riesgo de convertirse en estrategias superficiales de legitimación tecnológica, en lugar de herramientas efectivas para reducir desigualdades.

Asimismo, la incorporación de metodologías participativas en la gobernanza de la IA es fundamental para garantizar que las comunidades afectadas tengan voz en la regulación y uso de estas tecnologías. En definitiva, la interseccionalidad en la IA debe ir más allá de una simple consideración de sesgos algorítmicos; debe entenderse como un marco crítico para repensar el desarrollo y la gobernanza de la tecnología. Esto requiere adoptar enfoques de justicia de datos integrar epistemologías del Sur Global en la toma de decisiones sobre IA y fortalecer redes de resistencia digital frente al colonialismo de datos. Solo así será posible transformar la IA en una herramienta verdaderamente inclusiva y equitativa, capaz de desafiar las estructuras de poder que han marcado históricamente el desarrollo tecnológico.

3.2 Descolonizar las posturas éticas: una ética desde y para Latinoamérica

El informe del proyecto *Not My AI* desarrolla un marco feminista y anticolonial para cuestionar la implementación de sistemas de toma de decisiones algorítmicas en el sector público, especialmente en América Latina. La investigación parte de la premisa de que estos sistemas no son neutrales, sino que pueden reforzar desigualdades estructurales relacionadas con género, raza, clase y otros ejes de opresión interseccional. En este sentido, el informe critica el auge del “solucionismo tecnológico” que lleva a los gobiernos a adoptar IA sin considerar sus impactos sociales y políticos, promoviendo en cambio narrativas de modernización y eficiencia que terminan precarizando derechos ciudadanos.

Uno de los aportes clave del informe es la identificación de tendencias en la implementación de IA en el sector público en América Latina, destacando cinco áreas prioritarias: educación, sistema judicial, seguridad, salud pública y distribución de beneficios sociales. A partir de un mapeo de 24 casos en Chile, Argentina, Brasil, Colombia, México y Uruguay, el informe examina cómo estos sistemas tienden a operar bajo lógicas neoliberales que automatizan la exclusión social. Un ejemplo paradigmático es el *Sistema Alerta Niñez (SAN)* en Chile, que emplea modelos predictivos para identificar niños en “riesgo de vulneración de derechos”, reproduciendo mecanismos de vigilancia y criminalización de la pobreza en lugar de garantizar un enfoque basado en derechos. Asimismo, se analiza el caso de la *Plataforma Tecnológica de Intervención Social* en Argentina y Brasil, que utilizó algoritmos para “predecir” embarazos adolescentes, reforzando estereotipos de género y estigmatizando a mujeres jóvenes en situación de vulnerabilidad.

El informe propone la necesidad de construir un marco feminista y anticolonial para la regulación y evaluación de la IA en políticas públicas. Esto implica desplazar el foco desde la simple mitigación de sesgos algorítmicos hacia un cuestionamiento estructural sobre el uso mismo de estas tecnologías en la gobernanza. Se enfatiza la importancia de procesos participativos en la toma de decisiones sobre IA, así como la necesidad de exigir mayor transparencia y rendición de cuentas en su implementación. En este sentido, el análisis del informe es clave para ampliar el debate sobre interseccionalidad en IA y su integración en políticas públicas inclusivas en América Latina, alineándose con la necesidad de marcos de regulación que no solo minimicen riesgos, sino que garanticen justicia social y tecnológica.

Construyendo sobre este trabajo por investigadoras y activistas Paz Peña y Joana Varón, quisiera discutir cómo este mismo enfoque

2 Véase : <https://notmy.ai/es/>

debiese aplicarse para desarrollar discusiones y marcos éticos que informen políticas públicas en la región. Si bien, la decolonización en el ámbito de datos ha sido ampliamente discutida (Couldry & Mejias, 2019, 2023; Tello, 2023), enfoques específicos sobre la decolonización de la ética de IA son más limitados, por lo que mi llamado es a poder desarrollar con mayor detención estas propuestas, en especial para informar el incipiente pero fuerte debate regulatorio en la región.

El debate sobre la ética de la IA ha estado dominado por marcos normativos desarrollados en el Norte Global, lo que ha generado preocupaciones sobre su aplicabilidad en contextos del Sur Global. Si bien existen esfuerzos para adaptar estas discusiones a diferentes realidades, la decolonización de la ética de la IA sigue siendo una cuestión poco explorada en los debates convencionales. Autores como Mugalula Kalule Grancia (2024) han destacado cómo los marcos éticos predominantes reflejan valores occidentales, como la autonomía individual, que pueden no alinearse con principios más comunitarios y relacionales presentes en regiones del Sur Global como África. Este sesgo epistémico no solo limita la inclusión de perspectivas locales, sino que también perpetúa formas de dependencia tecnológica y epistemológica que consolidan el poder del Norte sobre el Sur.

Una de las contribuciones más claras de cómo traducir esta decolonización desde una mirada latinoamericana es de Jonathan Piedra (2022, 2023). Piedra (2023) argumenta que el principalismo, el enfoque predominante en la ética de la IA impone un marco normativo basado en la autonomía, la transparencia y la equidad, sin considerar las condiciones estructurales que determinan el impacto de la IA en distintas regiones. Esta perspectiva no solo ignora epistemologías alternativas, sino que también refuerza una colonialidad del conocimiento, en la que las definiciones de justicia, privacidad y responsabilidad se establecen des-

de un prisma individualista y liberal, dejando de lado concepciones más comunitarias y relacionales presentes en sociedades indígenas y afrodescendientes.

Para decolonizar la ética de la IA, es necesario adoptar un enfoque intercultural y situado, que incorpore epistemologías del Sur y metodologías participativas en la toma de decisiones sobre el desarrollo y regulación de la IA. Piedra (2023) propone modelos basados en principios como el *Sumak Kawsay* (buen vivir, de teorías morales de Ecuador y Bolivia), los cuales enfatizan la interdependencia, la colectividad y la armonía con la naturaleza como fundamentos éticos. Este tipo de enfoques cuestiona la idea de que la ética de la IA puede ser estandarizada bajo un mismo conjunto de principios y destaca la importancia de diseñar marcos normativos que reflejen las realidades de las comunidades afectadas por estas tecnologías. En este sentido, la ética de la IA no debe limitarse a vigilar procesos propios del desarrollo e implementación de la IA, como los estándares de mitigación de riesgo y sesgos, las herramientas de explicabilidad, o estándares de privacidad y seguridad, sino que debe abordar las dinámicas de poder que subyacen en su desarrollo y aplicación.

La decolonización de la ética de la IA no solo es una necesidad teórica, sino una condición fundamental para garantizar una gobernanza tecnológica equitativa. Como he discutido aquí, la actual estructura de producción de conocimiento en IA, dominada por instituciones del Norte Global, genera una dependencia epistemológica que impide el desarrollo de marcos regulatorios autónomos en el Sur Global. Para superar esta limitación, es imprescindible promover procesos de gobernanza participativa y regulaciones que integren los saberes locales, permitiendo que la IA se implemente en función de las necesidades específicas de cada sociedad. Como plantea Piedra (2023), la construcción de una ética de la IA verdaderamente inclusiva requiere no

solo la incorporación de nuevas perspectivas, sino una transformación en la forma en que la tecnología es conceptualizada, diseñada y regulada, avanzando hacia un modelo de justicia social.

En este sentido, la descolonización de la ética de la IA implica abordar de manera estructural las formas en que la tecnología reproduce desigualdades históricas. Nemorin (2024) argumenta que los marcos normativos actuales están profundamente influenciados por una lógica eurocéntrica que establece estándares éticos universales sin reconocer las condiciones de producción de conocimiento en el Sur Global, esto aplicado a la IA en educación. Nemorin, citando a Adams (2021) enfatiza que la ética de IA está llena de suposiciones que son particularmente problemáticas, no solo por una aparente universalidad que refleja una moralidad occidentalizada que no integra necesariamente la ética de grupos marginalizados, llamando a una ética “pruniversal” (Mohamed *et al.*, 2020). Así, la idea de decolonizar la ética de IA debe concebirse como una invitación al diálogo (Maldonado-Torres, 2007), que no venga desde una imposición o narrativa general y universal.

Para avanzar en una ética de la IA que sea realmente interseccional y decolonial y que informe el desarrollo de políticas públicas en la región, es imperativo incorporar epistemologías del Sur que reconozcan la diversidad cultural y socioeconómica de las regiones afectadas. Esto implica investigaciones y desarrollos tecnológicos que emerjan de un pluralismo epistémico y en metodologías participativas para diseñar sistemas de IA que reflejen valores locales y promuevan la autodeterminación tecnológica. Estas discusiones deben traducirse en políticas públicas y marcos regulatorios que no solo adapten estándares internacionales a los contextos locales, sino que permitan la construcción de marcos éticos propios, informados por las necesidades y conocimientos de las comunidades afectadas. Así, la descolo-

nización de la ética de la IA se convierte en una necesidad urgente para avanzar hacia una gobernanza más equitativa y representativa de la tecnología en el Sur Global.

Conclusiones

El desarrollo de la inteligencia artificial (IA) en América Latina enfrenta desafíos estructurales que limitan su potencial transformador. Entre ellos, la ausencia de marcos regulatorios contextualizados y la adopción acrítica de modelos éticos diseñados en el Norte Global han consolidado una dependencia epistemológica que no solo invisibiliza las necesidades locales, sino que también perpetúa desigualdades históricas. Para superar estos obstáculos, es crucial reconfigurar la ética de la IA desde una perspectiva interseccional y decolonial, que no solo identifique los riesgos de la tecnología, sino que también posicione como una herramienta de justicia social. Esto implica desafiar la hegemonía epistémica del Norte Global y construir marcos normativos que reconozcan la diversidad cultural, socioeconómica y política de la región.

La formulación de políticas públicas debe ir más allá de la mera adaptación contextual de estándares internacionales y enfocarse en el desarrollo de estrategias que garanticen la participación activa de comunidades marginadas en el diseño, implementación y supervisión de los sistemas de IA. La inclusión de epistemologías del Sur, junto con metodologías participativas, permitirá una IA que refleje las realidades latinoamericanas en lugar de replicar modelos ajenos. Además, fortalecer la educación y la capacitación en equidad algorítmica, transparencia y soberanía digital es esencial para reducir la brecha tecnológica y asegurar que los beneficios de la IA se distribuyan de manera equitativa. En paralelo, es imprescindible fomentar la producción de conocimiento local en torno a la IA, generando investigaciones que no solo aborden su impacto social,

sino que también propongan enfoques innovadores para su gobernanza.

Finalmente, la descolonización de la ética de la IA no debe considerarse un ejercicio meramente teórico o académico, sino una prioridad política y estructural para garantizar el desarrollo de tecnologías que sean inclusivas, responsables y alineadas con las necesidades de América Latina. La región tiene la oportunidad de liderar un enfoque alternativo de IA, donde la tecnología no solo optimice procesos, sino que también se convierta en un motor de equidad, reconocimiento y transformación social. Solo mediante un compromiso firme con la construcción de una IA soberana, participativa y ética será posible avanzar hacia un modelo de gobernanza tecnológica que respete y refleje la riqueza y complejidad de las sociedades latinoamericanas.

Referencias bibliográficas

- Adams, R. (2021). Can artificial intelligence be decolonized? *Interdisciplinary Science Reviews*. 46 (1-2): 176-197.
- Alter, S. (2020). *Dimensions of Integration in Sociotechnical Systems*. In P. Bednar, A. Nolte, M. Rajanen, H. V. Hult, A. S. Islind, & F. Pigni (Eds.). *Proceedings of the 6th International Workshop on Socio-Technical Perspective in IS Development (STPIS 2020)*. Vol. 2789: 8-13.
- Arriagada-Bruneau, G. (2024a). *Los sesgos del algoritmo: La importancia de diseñar una inteligencia artificial ética e inclusiva*. Santiago La Pollera Ediciones.
- Arriagada-Bruneau, G. (2024b). Una mirada crítica a la ética de la IA: De preocupaciones emergentes y principios orientadores a un desvelar ético. *Resonancias. Revista de Filosofía*. Núm. 17, Article 17: 101-120.
- Arriagada-Bruneau, G. & Arias, J. (2025). ¿Cómo integrar la ética de la inteligencia artificial en el currículo? Análisis y recomendaciones desde el feminismo de la ciencia y de datos. *Revista de Filosofía*. 81: 137-160.
- Bauer, J. M. & Herder, P. M. (2009). *Designing Socio-Technical Systems*. In A. Meijers (Ed.). *Philosophy of Technology and Engineering Sciences* (pp. 601-630). North-Holland: Elsevier.
- Bijker, W. E. (2008). Technology, Social Construction of. In *The International Encyclopedia of Communication*. New Jersey. Wiley-Blackwell.
- Bijker, W. E., & Law, J. (1992). *Shaping technology/building society: Studies in sociotechnical change*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press.
- Chopra, A. K., & Singh, M. P. (2018). Sociotechnical Systems and Ethics in the Large. *Proceedings of the 2018 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society*. February 2-3, 2018, New Orleans, LA, USA. ACM, New York, NY, USA, 6 pages. <https://doi.org/10.1145/3278721.3278740>
- Costanza-Chock, S. (2020). *Design Justice: Community-Led Practices to Build the Worlds We Need*. Cambridge, Massachusetts MIT Press.
- Couldry, N., & Mejias, U. A. (2019). Data Colonialism: Rethinking Big Data's Relation to the Contemporary Subject. *Television & New Media*. Núm. 20 (4): 336-349.
- Couldry, N., & Mejias, U. A. (2023). The colonial turn in data and technology research: What is at stake and where is it heading? *Information, Communication & Society*. Núm. 26 (4): 786-802.
- Crawford, K. (2021). *The Atlas of AI: Power, Politics, and the Planetary Costs of Artificial Intelligence*. Yale: Yale University Press.
- D'Ignazio, C., & Klein, L. F. (2020). *Data Feminism*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press.
- Dolata, M., Feuerriegel, S., & Schwabe, G. (2022). A sociotechnical view of algorithmic fairness. *Information Systems Journal*. Núm. 32 (4): 754-818.
- Draude, C., Klumbyte, G., Lüicking, P., & Treusch, P. (2019). Situated algorithms: A sociotechnical systemic approach to bias. *Online Information Review*. Núm. 44 (2): 325-342.

- Floridi, L. (2023). *The Ethics of Artificial Intelligence: Principles, Challenges, and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
- Goldsmith, J., & Burton, E. (2017). Why Teaching Ethics to AI Practitioners Is Important. *Proceedings of the AAAI Conference on Artificial Intelligence*. Núm. 31 (1): 1-5.
- Guerra, J. (2022). Towards a feminist framework for AI development: From principles to practice. *Feminist AI*. In *Inteligencia Artificial Feminista: hacia una agenda de investigación para América Latina y el Caribe*. 1-27. <https://doi.org/10.21428/e25fa4ca.b02c725e>
- Hagendorff, T. (2020). The Ethics of AI Ethics: An Evaluation of Guidelines. *Minds and Machines*. Núm. 30 (1): 99-120.
- Helberger, N., Karppinen, K., & D'Acunto, L. (2018). Exposure diversity as a design principle for recommender systems. *Information, Communication & Society*. 21 (2): 191-207.
- Kroes, P., & van de Poel, I. (2014). *Can technology embody values?* In P. Kroes & P. Verbeek (Eds.). *The moral status of technical artefacts* (pp. 103-124). Springer.
- Kudina, O., & van de Poel, I. (2024). A sociotechnical system perspective on AI. *Minds and Machines*. 34 (3): 21.
- Maldonado-Torres, N. (2007). On the Coloniality of Being: Contributions to the development of a conceptFootnote11. Sections of this essay were presented in talks at the John Hope Franklin Center at Duke University on 5 November 2003 and in the Critical Theory and Decolonization Conference at Duke University and the University of North Carolina, Chapel Hill on 30 May 2004. *Cultural Studies*. 21 (2-3): 240-270.
- Mittelstadt, B. (2019). Principles alone cannot guarantee ethical AI. *Nature Machine Intelligence*. 1 (11): 501-507.
- Mohamed, S., Png, M.-T., & Isaac, W. (2020). Decolonial AI: Decolonial Theory as Sociotechnical Foresight in Artificial Intelligence. *Philosophy & Technology*. 33 (4): 659-684.
- Munn, L. (2023). The uselessness of AI ethics. *AI and Ethics*. 3 (3): 869-877.
- Oliveira, N. H. de. (2024). A decolonial critical theory of artificial intelligence: Intersectional egalitarianism, moral alignment, and AI governance. *Filosofia Unisinos*. 25, e25114.
- Peña, P., & Varón, J. (2021). *A feminist framework to challenge algorithmic decisionmaking systems deployed by the public sector*. <https://notmy.ai/news/oppressive-a-i-feminist-categories-to-understand-its-political-effects/>
- Piedra, J. (2022). Descolonizando la «Ética de la Inteligencia Artificial». *Dilemata*. 38: Article 38.
- Piedra, J. (2023). Decolonizing the 'Ethics of Artificial Intelligence.' *Cosmos and History: The Journal of Natural and Social Philosophy*. 19 (1): Article 1.
- Riggirozzi, P., & Ryan, M. (2022). The credibility of regional policymaking: Insights from South America. *Globalizations*. 19 (4): 604-619.
- Sanchez-Pi, N., Martí, L., Garcia, A. C. B., Yates, R. B., Vellasco, M., & Coello, C. A. C. (2021, November 11). *A Roadmap for AI in Latin America*. Side event AI in Latin America of the Global Partnership for AI (GPAI). Paris: Summit.
- Sartori, L., & Theodorou, A. (2022). A sociotechnical perspective for the future of AI: Narratives, inequalities, and human control. *Ethics and Information Technology*. 24 (1): 4.
- Selbst, A. D., Boyd, D., Friedler, S. A., Venkatasubramanian, S., & Vertesi, J. (2019). Fairness and Abstraction in Sociotechnical Systems. *Proceedings of the Conference on Fairness, Accountability, and Transparency*. 59-68.
- Shams, R. A., Zowghi, D., & Bano, M. (2023). AI and the quest for diversity and inclusion: A systematic literature review. *AI and Ethics*.
- Simó Soler, E. (2024). Hacia una Inteligencia Artificial Interseccional. *Investigaciones Feministas*. 15 (1): 127-134.
- Sívori, H. F., Parreiras, C., & Peña, P. (2023). Presentación: Por qué perspectivas latinoamericanas sobre feminismo, género y sexualidad

- en las tecnologías digitales. *Sexualidad, Salud y Sociedad (Rio de Janeiro)*, e22300.
- Stathoulopoulos, K., & Mateos-Garcia, J. C. (2019). *Gender Diversity in AI Research* (SSRN Scholarly Paper ID 3428240). *Social Science Research Network*.
- Tello, A. (2023). Sobre el colonialismo digital: Datos, algoritmos y colonialidad tecnológica del poder en el sur global. *Inmediaciones de la Comunicación*. 18 (2): 89-110.
- Tuovinen, L., & Rohunen, A. (2021). *Teaching AI ethics to engineering students: Reflections on syllabus design and teaching methods*. Proceedings of the Conference on Technology Ethics, Tethics2021, Turku, Finland, October, 20-22, 2021.
- Umbrello, S., & van de Poel, I. (2021). Mapping value sensitive design onto AI for social good principles. *AI and Ethics*. 1 (3): 283-296.
- van de Poel, I. (2020). Embedding Values in Artificial Intelligence (AI) Systems. *Minds and Machines*. 30 (3): 385-409.
- van Wynsberghe, A. (2021). Sustainable AI: AI for sustainability and the sustainability of AI. *AI and Ethics*. 1 (3): 213-218.
- Zowghi, D., & Bano, M. (2024). AI for all: Diversity and Inclusion in AI. *AI and Ethics*. 4 (4): 873-876.

El Impacto de la Inteligencia Artificial y la Automatización en el Futuro del Trabajo en el Sector Público:

Retos y Oportunidades para América Latina

*The Impact of Artificial Intelligence and Automation
on the Future of Work in the Public Sector:*

Challenges and Opportunities for Latin America

Por David Valle-Cruz*, Edgar A. Ruvalcaba-Gómez** y Rigoberto García-Contreras***

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 08 de abril de 2025.

RESUMEN

Las tecnologías emergentes están forjando a la cuarta revolución industrial. El sector público no está exento de los cambios que ocurren en la industria y en la sociedad. Este artículo reflexiona sobre las implicaciones de la automatización basada en tecnologías emergentes y los roles laborales del sector público latinoamericano. A modo de ensayo se identifican los beneficios y retos asociados. El documento se enfoca en dar respuesta a la pregunta ¿Cómo la inteligencia artificial y la automatización basada en tecnologías emergentes reconfigurará

la naturaleza del empleo en el sector público latinoamericano? La automatización basada en tecnologías emergentes transformará el sector público, proporcionando beneficios como la agilización de trámites, la reducción de costos, la mejora de los servicios públicos y la liberación de tiempo para que el servidor público se concentre en actividades de mayor valor añadido, estratégicas, creativas y de toma de decisiones compleja. Sin embargo, también conlleva retos, como la brecha digital, la resistencia al cambio, la dependencia algorítmica y la necesidad de un marco legal que proteja

* Licenciado en Ingeniería en Computación, Magister en Informática y Doctor en Ciencias Económico-Administrativas por la Universidad Autónoma de México. Correo electrónico: davacr@uaemex.mx

** Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Correo electrónico: edgar.ruvalcaba@cucea.udg.mx

*** Doctor en Ciencias Económico Administrativas. Magister en Administración con especialidad en Gestión Organizacional. Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma del Estado de México. Correo electrónico: rgarcia@enes.unam.mx

la privacidad. Para aprovechar sus oportunidades, se requieren políticas públicas inclusivas, formación continua y recursos destinados a la investigación e innovación. La inteligencia artificial jugará un papel clave, impulsando mayor eficiencia, creatividad y colaboración interinstitucional.

Palabras clave: *Automatización del Sector Público, Tecnologías emergentes, Trabajo, Inteligencia artificial, Gobierno.*

ABSTRACT

Emerging technologies are shaping the Fourth Industrial Revolution. The public sector is not exempt from the changes taking place in both industry and society. This article reflects on the implications of automation driven by emerging technologies and its impact on public-sector roles in Latin America. Serving as an essay, it identifies the associated benefits and challenges. The document focuses on answering the question: How will artificial intelligence and automation based on emerging technologies reshape the nature of employment in the Latin American public sector? Automation based on emerging technologies will transform the public sector, delivering benefits such as faster procedures, cost reduction, improved public services, and freeing up time for public servants to focus on higher-value, strategic, creative, and complex decision-making activities. However, it also brings challenges, including the digital divide, resistance to change, algorithmic dependency, and the need for legal frameworks that protect privacy. To seize these opportunities, inclusive public policies, continuous training, and resources for research and innovation are required. Artificial intelligence will play a key role, driving greater efficiency, creativity, and inter-institutional collaboration.

Keywords: *Public Sector Automation, Emerging Technologies, Work, Artificial Intelligence, Government.*

Introducción

Tecnologías emergentes como la inteligencia artificial, la Robótica, el BlockChain, el Internet de las Cosas, la nanotecnología, la biotecnología y la promesa del cómputo cuántico han sido un catalizador para forjar la Cuarta Revolución Industrial. Este proceso histórico de innovaciones y cambios tecnológicos ha marcado una transformación sin precedentes en las estructuras laborales y los procesos organizativos, debido a una posible automatización inteligente (McKinsey & Company, 2017). Las tecnologías emergentes tienen el potencial de cambiar el *status quo* en todas las organizaciones y las de carácter público no quedan exentas de estos cambios. Algunos ejemplos de los beneficios potenciales de la implementación de tecnologías emergentes en el gobierno tienen que ver con la automatización de procesos administrativos, la asesoría en la toma de decisiones y la implementación de un ciclo de políticas públicas dinámico (Valle-Cruz *et al.*, 2020; Criado, Sandoval-Almazán & Gil-García, 2024). Sin embargo, en América Latina, donde persisten retos como la desigualdad y la precarización laboral, la automatización basada en tecnologías emergentes plantea preguntas fundamentales sobre su impacto en el empleo público y las capacidades necesarias para adaptarse a estos cambios.

El uso de las tecnologías emergentes en el sector público ha comenzado a consolidarse en la región. Un hito en la historia de la potencial adopción de dichas tecnologías en el sector público latinoamericano es la recientes aprobación de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública, un documento clave, liderado por Ignacio Criado, para establecer principios y estrategias comunes en el uso responsable de la inteligencia artificial (Criado, 2024). Este marco tiene como objetivo ser una guía para regular la incorporación de tecnologías disruptivas, como la inteligencia artificial, asegurando su alineación con los derechos humanos

y la equidad social. No obstante, a pesar de este avance normativo, la implementación de inteligencia artificial en las administraciones públicas aún se enfrenta a desafíos relacionados con la incipiente infraestructura tecnológica, la falta de capacitación, la resistencia al cambio organizacional, la carencia de un marco estratégico para tecnologías emergentes, la incertidumbre ante los resultados de la implementación y las brechas de habilidades entre el personal público. La automatización tiene el potencial de optimizar procesos rutinarios como la gestión de trámites y la asignación de recursos, pero también de desplazar tareas humanas tradicionales, reconfigurando los roles laborales y generando una nueva dinámica en la relación entre tecnología y empleados (Valle-Cruz *et al.*, 2023).

Los efectos de la automatización en el empleo público resultan significativos y complejos. Por un lado, la automatización de tareas administrativas, como la emisión de documentos o la evaluación de proyectos, puede permitir a las administraciones públicas reducir costos operativos y aumentar su capacidad de respuesta. Por otro lado, esta transformación podría llevar a la reducción de empleos en roles de baja cualificación, particularmente en áreas administrativas y de atención al ciudadano (Criado, Sandoval-Almazán & Gil-García, 2024). Este fenómeno, denominado “desplazamiento tecnológico,” ha sido observado en anteriores revoluciones industriales, donde las innovaciones iniciales tienden a sustituir ciertas funciones humanas antes de crear nuevas oportunidades laborales (Lerch, 2025). En este contexto, el desafío para los gobiernos radica en gestionar esta transición de manera justa y efectiva, garantizando que los empleados afectados sean capacitados para ocupar nuevos roles más complejos y especializados.

La implementación de tecnologías emergentes en el sector público también abre la puerta a oportunidades significativas. Tecnologías como la inteligencia artificial genera-

tiva y la inteligencia artificial agéntiva están redefiniendo la interacción entre ciudadanos y gobiernos, al facilitar procesos como la personalización de servicios públicos y la mejora en la transparencia gubernamental (Berdoz y Wattenhofer, 2024). Por ejemplo, los asistentes basados en inteligencia artificial tienen el potencial de gestionar consultas ciudadanas en tiempo real, liberando al personal para centrarse en tareas estratégicas (Hoffmann, Lasarov & Dwivedi, 2024). Además, el potencial de los algoritmos de inteligencia artificial para analizar grandes volúmenes de datos en tiempo real puede mejorar la detección de irregularidades en el gasto público, contribuyendo a una mayor transparencia y eficiencia (Valle-Cruz *et al.*, 2023). Estas innovaciones no solo optimizan los procesos internos de las administraciones públicas, sino que también pueden fortalecer la confianza ciudadana en las instituciones.

Para garantizar que la transición hacia la automatización sea inclusiva y beneficiosa, es imprescindible que los gobiernos desarrollen políticas que fomenten la capacitación y el desarrollo de nuevas habilidades en su fuerza laboral. Esto incluye la creación de programas de *reskilling* y *upskilling* diseñados específicamente para los empleados públicos, con un enfoque en habilidades digitales, analíticas y de gestión de la tecnología. Además, será necesario fortalecer la colaboración entre el sector público, la academia y las empresas tecnológicas para garantizar que las estrategias de implementación de la inteligencia artificial se alineen con los objetivos de equidad y desarrollo sostenible de la región (Criado, 2024). En este sentido, un enfoque holístico y participativo puede ayudar a gestionar de manera efectiva la transición laboral generada por la automatización en el sector público latinoamericano.

Este artículo busca reflexionar sobre las implicaciones de la automatización basada en tecnologías emergentes y los roles laborales del sector público latinoamericano. A modo

de ensayo se identifican los beneficios y retos asociados, además de plantear ideas para una transición laboral inclusiva y sostenible. En este sentido, el documento se enfoca en dar respuesta a la pregunta ¿Cómo la inteligencia artificial y la automatización basada en tecnologías emergentes reconfigurará la naturaleza del empleo en el sector público latinoamericano? El documento está estructurado en cuatro secciones principales. La primera plantea los fundamentos de la automatización basada en tecnologías emergentes en el empleo público. La segunda sección aborda los retos de la transición laboral, como las brechas de habilidades, la desigualdad y la resistencia al cambio. La tercera sección se centra en analizar el contexto desde las políticas públicas. El documento culmina con una discusión y comentarios finales sobre las oportunidades y retos de la automatización basada en tecnologías emergentes y el futuro del trabajo en el sector público.

2. El Impacto de la automatización basada en tecnologías emergentes en el empleo público

Esta sección está dividida en tres partes y tiene como objetivo plantear los fundamentos de la automatización basada en tecnologías emergentes en el empleo público. Para lograrlo, la primera parte conceptualiza a las tecnologías emergentes y la posible automatización basada en dichas tecnologías. La segunda parte explica la transformación del panorama laboral en el sector público. La tercera parte aborda las perspectivas e introduce algunos de los retos para la administración pública.

2.1. Tecnologías emergentes, automatización e inteligencia artificial

Las tecnologías emergentes se caracterizan por representar innovaciones que cambian la forma de realizar las actividades cotidianas. En el siglo XXI, estas tecnologías están forjando la llamada “Cuarta Revolución Industrial” y se tienen el potencial de brindar nuevas formas

de realizar los procesos, basadas en la automatización y digitalización mediante algoritmos de inteligencia artificial, dispositivos de Internet de las Cosas, transacciones validadas por el BlockChain, así como la explotación de datos masivos (Schwab, 2016; WEF, 2018). La inteligencia artificial permite simular el comportamiento de los seres vivos mediante máquinas cognitivas y algoritmos inteligentes (Valle-Cruz, García-Contreras y Gil-García, 2024). Actualmente, estamos en la era del aprendizaje máquina (*machine learning*), en donde es fundamental entrenar a los algoritmos inteligente por medio de diferentes tipos de datos que permitan mejorar la toma de decisiones o que generen textos, imágenes, sonidos y videos, como lo hace Chat GPT, Gemini, Claude, Llama y DeepSeek. Sin embargo, la inteligencia artificial es una tecnología con múltiples técnicas como los sistemas clasificadores, el cómputo evolutivo y afectivo, los agentes inteligentes, las redes neuronales artificiales, la visión por computadora y el reconocimiento de patrones (Valle-Cruz *et al.*, 2020). Otras tecnologías emergentes de menor adopción, pero que vale la pena mencionar ante estas innovaciones tecnológicas, son la nanotecnología, la biotecnología y el cómputo cuántico (OECD, 2019).

Las tecnologías emergentes aluden al impulso de cambios e innovaciones organizacionales, pero también, algunas facilitan la automatización de procesos y actividades rutinarias (Brynjolfsson & McAfee, 2014). Esta automatización puede ser un catalizador para la eficiencia organizacional, la reducción de errores e inclusive la reducción de costos en el sector público (Wirtz & Müller, 2018). A largo plazo, la adopción efectiva de las tecnologías emergentes puede generar beneficios tangibles para los gobiernos, no solo en términos de reducción de costos operativos y aumento de la eficiencia administrativa, sino también a través de una mejora en la calidad y en la rapi-

dez de los servicios brindados a la ciudadanía (World Economic Forum, 2020).

Estos avances, al automatizar procesos rutinarios y optimizar la asignación de recursos, pueden incidir de manera significativa en la composición de la fuerza laboral del sector público. Ciertas tareas que hoy requieren personal especializado podrían reorientarse o incluso disminuirse, lo cual, a su vez, tendría implicaciones directas en los perfiles y la cantidad de puestos de trabajo necesarios (Acemoglu y Restrepo, 2020). Sin embargo, para maximizar los resultados positivos de estos cambios, es fundamental diseñar estrategias integrales de transición que incluyan la reconversión y capacitación de la fuerza laboral, asegurando que el capital humano se oriente hacia funciones de mayor valor agregado y que, en consecuencia, el impacto sobre la ocupación pública se gestione de forma responsable y sostenible. Algunas actividades que pueden ser automatizables tienen que ver con los trámites administrativos, la atención al ciudadano y algunos servicios públicos (Mergel, Edelman & Haug, 2019).

Todo esto implica un replanteamiento del papel del servidor público ante la automatización basada en tecnologías emergentes. Desde inicios de siglo y más aún con la reciente aparición de herramientas de inteligencia artificial generativa y la inteligencia artificial agentiva, es muy probable que diversos servicios en los gobiernos sean automatizados (Veale & Brass, 2019). Sin embargo, esto no es algo trivial, ya que requiere de estrategias de implementación de tecnologías emergentes para asegurar que se tengan resultados exitosos, éticos y que generen valor público (OCDE, 2020). En este sentido, algunas de las preocupaciones que han surgido, ante la posible automatización inteligente del sector público, tienen que ver con el reemplazo masivo de la fuerza de trabajo, los errores y sesgos que puedan resultar de la automatización, así como la opacidad y manipulación algorítmica que fortalezca mecanis-

mos de control y manipulación de las masas (European Commission, 2021). Esto lleva a pensar que en la automatización del sector público no existe un camino seguro. Hay que tomar con cautela y de una forma estratégica cualquier decisión de automatización que potencie beneficios para los gobiernos, los servidores públicos y la sociedad (World Economic Forum, 2020).

2.2. Transformación del panorama laboral en el sector público: Una reseña del Reporte sobre el Futuro del Trabajo

La creciente automatización y la adopción de tecnologías emergentes han transformado el panorama laboral, al igual que lo hicieron las revoluciones industriales previas, generando disrupción en las industrias y, por ende, en el empleo. Esta transformación puede cambiar la forma en que se realiza el trabajo, permitiendo a las organizaciones ser más eficientes. Adoptar estas transformaciones digitales y tecnológicas, que pueden considerarse el “nuevo factor crítico de producción” del siglo XXI, es crucial para que las organizaciones mejoren su eficiencia y eficacia, contribuyendo así a su ventaja competitiva, rentabilidad y desarrollo organizacional (Valle-Cruz, Muñoz-Chávez y García-Contreras, 2023).

En este contexto, la dinámica de selección adaptativa, descrita como un proceso de destrucción creativa, impulsa a las organizaciones a innovar y adaptarse constantemente (Schumpeter, 1942; Brynjolfsson & McAfee, 2017). Aunque estas transformaciones suelen observarse de manera más acelerada en el sector privado, el ámbito público no se ha quedado al margen: gobiernos latinoamericanos han ido incorporando herramientas tecnológicas, desde la digitalización inicial de archivos físicos hasta la implementación de sistemas de inteligencia artificial para procesar datos masivos y atender las necesidades ciudadanas con mayor eficacia (BID, 2020; OECD, 2018).

En este sentido, el “Future of Jobs Report 2025” del Foro Económico Mundial (WEF) proyecta que, para 2025-2030, las ocupaciones ligadas a la inteligencia artificial, el análisis de datos y la ciberseguridad experimentarán un notable crecimiento (WEF, 2025). Los perfiles de Big Data, ingeniería FinTech e inteligencia artificial, por ejemplo, podrían superar incrementos del 50%. Estas proyecciones se alinean con investigaciones previas que señalan el aumento en la demanda de habilidades técnicas avanzadas y de análisis de datos, a medida que las tecnologías emergentes se integran en los procesos operativos (Brynjolfsson & McAfee, 2017; World Bank, 2020). Paralelamente, los trabajos con mayor declive, especialmente en áreas administrativas o de servicio fácilmente automatizables, apuntan a la necesidad de estrategias de reconversión profesional en el sector público para evitar rezagos y facilitar la transición de los empleados hacia nuevas funciones (Autor, 2015; Acemoglu & Restrepo, 2019). Esto coincide con estudios sobre la polarización del mercado laboral, los cuales argumentan que la automatización tiende a afectar más a empleos de habilidades medias, mientras que aumenta la demanda tanto de habilidades altamente especializadas como de trabajos que requieren interacción humana compleja (Acemoglu & Restrepo, 2019).

2.3. Perspectivas y retos para la administración pública

La posible introducción de sistemas ciberfísicos para labores como la limpieza urbana o el bacheo en las calles ilustra el potencial de la automatización en el ámbito público. Asimismo, el uso de algoritmos de inteligencia artificial y técnicas de Big Data permite procesar grandes volúmenes de datos para mejorar la toma de decisiones, la definición de políticas públicas y la optimización de presupuestos de manera más eficiente y transparente (OECD, 2018; BID, 2020). Sin embargo, es importante estar consciente de que existen algunos posibles

efectos negativos del diseño, implementación y uso de este tipo de tecnologías, que pueden resultar en la opacidad algorítmica, injusticia y sesgo algorítmico, así como la manipulación sistemática y automatizada, que finalmente genere una dependencia tecnológica que pueda, inclusive, reemplazar al ser humano creando sistemas que operen de forma completamente autónoma, sin intervención humana directa. Recientemente a esto se le llama inteligencia artificial agentiva (Agentic AI, por sus siglas en inglés). Estas consideraciones hacen patente la importancia de un marco regulatorio y ético que oriente la aplicación de tecnologías emergentes en la administración pública.

Otra tendencia clave es la adopción sistemática de la inteligencia de datos, la cual podría alcanzar hasta el 60% de las operaciones para 2030, de acuerdo con proyecciones del WEF (2025). El procesamiento de información, la automatización y la generación de energía representan avances importantes, aunque también potencian la sustitución de puestos poco calificados. Junto con la disrupción tecnológica, factores como el incremento en el costo de vida y la transición ecológica inciden en la generación de empleos. La descarbonización de la economía, la ingeniería ambiental y la movilidad eléctrica se presentan como sectores con alto potencial de desarrollo, requiriendo competencias enfocadas en sostenibilidad y eficiencia energética (BID, 2020; World Bank, 2020). Los cambios demográficos, las tensiones geoeconómicas y la reestructuración de cadenas de suministro también repercuten en el empleo público, ya que los gobiernos deben adaptar sus políticas laborales a un entorno cada vez más volátil (OECD, 2018).

A pesar de la creciente automatización, el trabajo humano conserva un rol esencial, sobre todo en empleos de primera línea y en la provisión de servicios que requieran interacción directa. Según el WEF (2025), dos tercios de los empleos actuales podrían transformarse significativamente para 2030, y la preparación

de los trabajadores mediante la formación y el desarrollo de habilidades será clave para una transición más fluida. La inteligencia artificial no se perfila como un sustituto completo del ser humano, sino como un complemento que, bien implementado, aumenta la eficiencia y productividad (Brynjolfsson & McAfee, 2017). Por tanto, la capacitación continua y la reconversión profesional en el sector público resultan esenciales para mantener la empleabilidad, al tiempo que se fomenta la inclusión y la diversidad en equipos de trabajo, promoviendo innovación y competitividad (WEF, 2025; BID, 2020).

3. Retos en la transición hacia un nuevo paradigma laboral

El impacto de las tecnologías en el mercado laboral ha sido objeto de un intenso debate debido a la posibilidad de una sustitución tecnológica. Si bien, la automatización de procesos ha mejorado exponencialmente la eficiencia en diversas industrias, incluido el sector público, también ha generado incertidumbre respecto al futuro del empleo en ciertos sectores y funciones. La transición hacia un nuevo paradigma laboral en el contexto de la cuarta revolución industrial se caracteriza por la coexistencia de humanos y tecnologías emergentes, lo que plantea una serie de desafíos para gobiernos, organizaciones públicas y el sector laboral (Marengo, 2019; Wirtz *et al.*, 2020; Valle-Cruz, *et al.* 2023).

A pesar de los beneficios potenciales de estas tecnologías en la optimización de procesos administrativos y la generación de nuevas oportunidades para los entornos de trabajo, la transición hacia este nuevo sistema laboral requiere estrategias de adopción que permitan potenciar los alcances (Jaiswal *et al.*, 2022). Entre los retos más significativos se encuentran las brechas de habilidades, la desigualdad y exclusión en el acceso a oportunidades laborales, y la resistencia al cambio por parte de los trabajadores y las organizaciones. (Frank *et al.*,

2019; García-Contreras *et al.*, 2022). En este apartado, se abordan los retos relacionados con la transición de los esquemas actuales de trabajo

3.1. Brechas de habilidades

Uno de los principales desafíos en la adopción y utilización de tecnologías emergentes en el entorno del sector público es la brecha existente entre las competencias y habilidades de los trabajadores y las requeridas para la comprensión y manejo de estas tecnologías (Vasile *et al.*, 2024). Mientras que algunos empleos requieren habilidades técnicas avanzadas relacionadas como la programación, el análisis de datos y la gestión de sistemas de inteligentes basados en IA, aún un número significativo de empleados carecen de la capacitación necesaria para adaptarse a estas nuevas demandas laborales (Sousa *et al.*, 2019; Wirtz *et al.*, 2019).

De acuerdo con estudios relacionados, las funciones de trabajo que dependen integralmente de tareas repetitivas y rutinarias (comunes dentro del sector público) son vulnerables ante la automatización y la incorporación de tecnologías emergentes (Jaiswal *et al.*, 2022; Vasile *et al.*, 2024). Por otro lado, las ocupaciones que requieren competencias creativas, interpersonales, de resolución de conflictos y toma de decisiones, tienden a potencializarse con la implementación de tecnologías, pues complementa la labor humana en lugar de sustituirla (Haefner *et al.*, 2021; García-Contreras *et al.*, 2022). Ante esta situación, las principales iniciativas consisten en reentrenamiento y educación continua para fomentar nuevas competencias tecnológicas. Asimismo, los modelos de aprendizaje adaptativo basados en IA pueden desempeñar un papel clave en la formación de nuevas competencias y en la adaptación laboral de trabajadores ante la automatización (Reis *et al.*, 2019; Malik *et al.*, 2021).

3.2. Desigualdad y exclusión

Otra de las preocupaciones existentes ante la llegada de las tecnologías emergentes a las actividades del sector público, es la desigualdad en el acceso a oportunidades laborales. La automatización ha limitado a sectores de la población con menor acceso a tecnologías y capacitación tecnológica, aumentando la brecha entre trabajadores calificados y aquellos con habilidades limitadas para desempeñarse de manera efectiva durante la cuarta revolución industrial (Mutascu, 2021; Azimi *et al.*, 2022).

Existe la posibilidad de que las tecnologías emergentes sean capaces de consolidar desigualdades, al favorecer la concentración del capital, conocimiento y dominio por parte de las grandes corporaciones tecnológicas y reducir las oportunidades para el desarrollo e implementación de tecnologías, así como disminuir la capacidad de empleo en sectores tradicionales y sectores emergentes (Ahn & Chen, 2020; Wirtz *et al.*, 2020). En este sentido, los gobiernos y organismos internacionales han enfatizado la necesidad de implementar políticas públicas que fomenten la inclusión digital y la equidad en el acceso a la educación, capacitación y el empleo, a través de programas de apoyo a la digitalización y automatización, incentivos fiscales para la capacitación de trabajadores y la promoción de iniciativas éticas y responsables que garanticen una distribución más equitativa de los beneficios de estas tecnologías (Bolander, 2019; Jarrahi, 2018).

3.3. Resistencia al cambio

Al igual que ocurre con cualquier cambio organizacional o estructural, se presenta cierta resistencia al cambio por parte de algunos sectores y trabajadores dentro de las organizaciones, representando una barrera para la plena adopción del cambio. En términos de tecnologías emergentes, el temor a la pérdida de los empleos, la incertidumbre sobre los sis-

temas automatizados y la falta de capacitación sobre estas tecnologías se han consolidado como causas de esta resistencia (Makarius *et al.*, 2020; Haesevoets *et al.*, 2021).

Ante la resistencia al cambio, y considerando estrategias de desarrollo organizacional, uno de los aspectos clave para disminuir estas barreras consiste en el diseño y ejecución de estrategias de comunicación y gestión del cambio que permitan sensibilizar a los trabajadores sobre el papel de estas tecnologías como una herramienta de apoyo y no sustitutiva en su trabajo. En efecto, estudios han demostrado que las organizaciones que integran tecnologías de manera progresiva y colaborativa entre humano y máquina logran una mayor aceptación y eficiencia entre sus empleados (Wilson & Daugherty, 2018; Desouza *et al.*, 2019; García-Contreras *et al.*, 2022).

De igual manera, el desarrollo de regulaciones y marcos éticos también son fundamentales en la transición hacia un nuevo paradigma laboral basado en tecnologías de última generación. Así como establecer estándares que aseguren la transparencia y la igualdad en su uso puede generar mayor confianza entre los trabajadores y reducir la incertidumbre sobre su impacto en el empleo (Criado & Gil-García, 2019; Jaiswal *et al.*, 2022).

4. Políticas públicas para gestionar la transición laboral

La adopción de políticas públicas que regulen en prospectiva el futuro del trabajo, especialmente el teletrabajo, están considerando la creciente influencia de tecnologías emergentes (por ejemplo: inteligencia artificial) como crucial para el sector público, y en la región de Latinoamérica no es la excepción (Alva & Cabrejos, 2024; Ozimek, 2020). La transformación digital impulsada por la inteligencia artificial está modificando la naturaleza del trabajo, exigiendo una readaptación por parte de los gobiernos para garantizar la eficiencia, la inclusión y responder una nueva realidad

social en el ámbito laboral (Mele, Belardinelli & Bellé, 2023). Es esencial que estas políticas no solo se centren en la infraestructura tecnológica, sino que también aborden las nuevas habilidades que los empleados públicos necesitarán. Esto incluye la capacidad de trabajar con sistemas de inteligencia artificial, gestionar datos y mantener la creatividad en un entorno cada vez más automatizado (Leonardi, Parker & Shen, 2024; Olawale *et al.*, 2024).

La transición hacia un mercado laboral impulsado por la tecnología demanda que los gobiernos implementen políticas públicas que faciliten la adaptación de los trabajadores a los nuevos empleos (Alva & Cabrejos, 2024). La automatización de actividades está aumentando la productividad, pero también está desplazando a los trabajadores de tareas rutinarias. Por lo tanto, es imperativo que las políticas públicas fomenten la capacitación y el desarrollo de nuevas habilidades, como el pensamiento creativo, la inteligencia emocional y las habilidades digitales (Ozimek, 2020). Asimismo, algunos estudios señalan la importancia de invertir en capital humano para garantizar que los trabajadores puedan colaborar eficazmente con la inteligencia artificial y los robots (Mele, Belardinelli & Bellé, 2023). Recientes retos y desafíos que enfrenta el trabajo y el uso de la inteligencia artificial muestran como los trabajadores deben aprender nuevos conceptos y lógicas vinculados a los sistemas inteligentes, y al mismo tiempo desaprender técnicas y enfoques del paradigma industrial, lo que refleja una tendencia en el trabajo, principalmente en el sector público (Olawale *et al.*, 2024). La flexibilidad en los modelos de trabajo, incluyendo el teletrabajo, también debe ser considerada en una transición hacia nuevas políticas y legislaciones de vanguardia.

4.1. Programas de capacitación

El sector público en Latinoamérica está llamado a liderar la transformación de empleo público, implementando políticas que sirvan

como modelo tanto para el sector público como privado. Estas políticas deben incluir marcos regulatorios claros para el teletrabajo y empleos que utilizan la IA como insumo o herramienta principal, que consideren aspectos como la seguridad de los datos, la protección de la privacidad y la igualdad de oportunidades (Alexander *et al.*, 2021). La adopción de modelos de trabajo híbridos, que combinen el trabajo remoto con la asistencia presencial, se presenta como una tendencia que está demostrando una solución efectiva. En este sentido es necesario que las organizaciones públicas sean flexibles en la adopción de modelos nuevos de trabajo y que se adapten a las necesidades de sus empleados lo que implica formación capacitación de los empleados y/o funcionarios públicos (Lavin *et al.*, 2024). Contar con programas de capacitación en habilidades de digitalización de los servicios públicos es esencial para mejorar la eficiencia y accesibilidad, lo que requiere políticas que promuevan la adopción y capacitación en tecnologías de IA.

Los programas de capacitación deben enfocarse en desarrollar habilidades que complementen las capacidades de la IA, en lugar de competir con ella. Esto incluye habilidades digitales que capaciten en el uso de herramientas digitales, análisis de datos y ciberseguridad. Así mismo las habilidades socioemocionales y de la comunicación interpersonal son fundamentales para promover la colaboración en las organizaciones (Leonardi, Parker & Shen, 2024). Se ha planteado mucho el desarrollo del pensamiento crítico y creatividad como una capacidad para la resolución de problemas y para abordar los desafíos complejos del mundo actual, todo esto implica que la formación a los empleados considere el aprendizaje continuo para que los trabajadores se adapten a los rápidos cambios, principalmente tecnológicos.

Desde estudios recientes se ha analizado que los programas de capacitación para el futuro del empleo en el sector público y las ini-

ciativas se centran en la adquisición de nuevas habilidades y la transformación de las capacidades existentes para adaptarse a los cambios tecnológicos y las nuevas modalidades de trabajo (Mele, Belardinelli & Bellé, 2023; Leonard, Parker & Shen, 2024). Asimismo, las organizaciones que han adoptado el teletrabajo ofrecen capacitación digital a sus empleados, lo que sugiere un reconocimiento de la necesidad de preparar a los trabajadores para un entorno laboral más digitalizado. Además de las habilidades digitales, se reconoce un impulso en la formación en competencias políticas y educación sobre equidad, con el objetivo de desarrollar líderes comprometidos con un cambio efectivo en las políticas públicas (Alva & Cabrejos, 2024).

Los retos para implementar la formación de los empleados públicos en América Latina son múltiples, sin embargo, destaca la necesidad de modernizar las regulaciones laborales y reducir la brecha digital que limita el acceso equitativo a las tecnologías de la información y comunicación. Otro desafío significativo es la falta de datos y estadísticas comparables y actualizadas que permitan evaluar el impacto de la formación y el cumplimiento de las regulaciones laborales (Autor, Mindell & Reynolds, 2020). Es una realidad que la implementación de políticas de teletrabajo requiere una gestión adecuada que maximice los beneficios de la flexibilidad en los horarios laborales y el aumento de la productividad, sin generar situaciones de aislamiento o dificultades en la comunicación (Alva & Cabrejos, 2024).

La automatización y la inteligencia artificial están transformando el empleo público en América Latina al cambiar la naturaleza de los trabajos y requerir nuevas habilidades. La automatización, a través de la implementación de robots y sistemas de IA, puede reemplazar ciertas tareas repetitivas, lo que genera la necesidad de que los trabajadores desarrollen habilidades en áreas donde la interacción humana y el pensamiento crítico son esenciales (Mau-

rizio, 2021). Se reconoce que la inteligencia artificial ofrece oportunidades para mejorar la eficiencia de los servicios públicos. Esta transformación requiere que las administraciones públicas se adapten a las nuevas formas de gestión y organización del trabajo.

Para gestionar la transición laboral en el sector público latinoamericano es importante contar con una estrategia y una agenda que incluya la regulación laboral en los distintos países de la región, adaptándolas a las nuevas formas de trabajo, como el teletrabajo y el uso de tecnologías digitales. En este sentido hay que destacar la implementación de programas de capacitación que aseguren que los trabajadores cuenten con las habilidades necesarias para el futuro del trabajo. Además, se debe prestar atención especial a los grupos vulnerables, para que no sean dejados atrás en esta transición, garantizando la inclusión y la equidad (Lavin *et al.*, 2024). El avance en esta materia en la región pasa por el análisis de datos sobre el mercado laboral y el conocimiento de habilidades para la toma de decisiones informadas y el diseño de políticas efectivas que fomenten una transición justa y equitativa (Maurizio, 2021).

4.2. Gobernanza y regulación

Un modelo de gobernanza es fundamental para construir una agenda efectiva para el futuro del trabajo, especialmente en el sector público. Este modelo debe facilitar la colaboración multisectorial que involucre a los gobiernos, las empresas, los sindicatos, las instituciones educativas y la sociedad civil (Ansell & Torfing, 2022). Una gobernanza adecuada asegura que las políticas públicas no solo se formulen de manera coherente y coordinada, sino que también se implementen y evalúen de forma eficaz. La participación de diversos actores garantiza que la agenda del futuro del trabajo refleje las necesidades y perspectivas de todos, promoviendo así un enfoque más inclusivo y equitativo. Además, una estructura de gobernanza facilita la toma de decisiones,

la asignación de recursos y la resolución de conflictos, elementos esenciales para una transición laboral exitosa (Ansell & Torfing, 2022; Taihagh, 2021).

La gobernanza multisectorial implica la creación de mecanismos y plataformas que permitan la interacción continua y el diálogo entre los diferentes actores. Esto incluye establecer comités o consejos de trabajo donde los representantes de cada sector puedan compartir sus experiencias, identificar los desafíos comunes y proponer soluciones innovadoras (Charbonneau & Doberstein, 2024). La transparencia en el proceso de toma de decisiones es crucial para construir confianza y legitimidad en la agenda del futuro del trabajo, así como la evaluación continua para identificar las áreas de mejora y ajustar las políticas a las necesidades cambiantes del mercado laboral. Una gobernanza multisectorial también debe fomentar la investigación y el desarrollo en áreas clave como la inteligencia artificial, la automatización y las nuevas tecnologías, para anticipar los impactos en el empleo y diseñar estrategias de adaptación (Charbonneau & Doberstein, 2024). El intercambio de conocimientos y las mejores prácticas entre los países de Latinoamérica también resulta fundamental para construir una agenda regional que sea efectiva y sostenible.

Las políticas públicas suelen tener mayor efectividad cuando pasan por el filtro de mecanismos de gobernanza efectiva, y un enfoque multisectorial permite que las políticas sean más integrales y coherentes, abordando las diversas dimensiones del futuro del trabajo, desde la capacitación y el desarrollo de habilidades hasta la protección social y la igualdad de oportunidades (Alva & Cabrejos, 2024). Las políticas diseñadas a través de la participación de múltiples actores son más pertinentes y efectivas, ya que reflejan una comprensión más profunda de las complejidades y las dinámicas del mercado laboral. La evaluación continua del impacto de las políticas también es esencial para realizar ajustes y mejoras que maximicen los beneficios

para todos los trabajadores y el sector productivo (Mele, Belardinelli & Bellé, 2023).

Avanzar a una nueva regulación del trabajo es fundamental para abordar los desafíos y aprovechar las oportunidades del futuro del empleo en el sector público de Latinoamérica. Las leyes laborales existentes en muchos países de la región no están diseñadas para la realidad del trabajo digital y las nuevas modalidades como el teletrabajo. Por lo tanto, es necesario reformar las leyes y reglamentos laborales para adaptarlos a estas nuevas realidades, promoviendo la flexibilidad laboral, la protección de los derechos de los trabajadores, y la equidad en el acceso a las oportunidades (Autor, Mindell & Reynolds, 2020). Los nuevos marcos normativos en materia laboral deben abordar las particularidades del teletrabajo, estableciendo las condiciones de trabajo, los horarios, las herramientas necesarias, y la protección de la salud mental y física de los trabajadores (Mele, Belardinelli & Bellé, 2023). Además, es importante establecer mecanismos de diálogo social que permitan a los diversos actores interesados, participar en la formulación e implementación de las nuevas leyes laborales.

Sin embargo, la puesta en marcha de una nueva regulación en el sector público de los países de Latinoamérica enfrenta diversos desafíos. Uno de los principales es la resistencia al cambio por parte de algunos actores que pueden preferir mantener el status quo. Superar esta resistencia requiere una comunicación clara sobre los beneficios de la modernización laboral y un enfoque participativo que involucre a todos los actores relevantes (Criado, 2024). Otro desafío es la falta de recursos para implementar las nuevas acciones que mandaten los nuevos marcos normativos, especialmente en países con limitaciones presupuestarias. Es importante que los gobiernos inviertan en los sistemas de evaluación y control para garantizar el cumplimiento de las nuevas leyes, y en programas de capacitación y asistencia técnica para apoyar a los empleadores y a los

trabajadores en la adaptación a los cambios. La brecha digital también es un obstáculo, ya que muchos trabajadores pueden no tener acceso a las tecnologías necesarias para cumplir con las nuevas regulaciones del trabajo digital (Maurizio, 2021). Por lo tanto, es importante contar con políticas públicas para promover una transición laboral en la región.

4.3. Inclusión digital y adopción de la IA

La inclusión digital es fundamental para abordar el futuro del trabajo, ya que permite que todos los individuos, incluyendo los funcionarios públicos, puedan acceder a las oportunidades laborales y participar de manera efectiva en la economía digital (Criado, Sandoval-Almazán & Gil-García, 2024). La brecha digital, que se manifiesta en la desigualdad en el acceso a las tecnologías y a la capacitación para su uso, limita las posibilidades de los trabajadores y perpetúa las desigualdades sociales (Alva y Cabrejos, 2024). La inclusión digital, por lo tanto, no solo implica garantizar el acceso a internet y a dispositivos tecnológicos, sino también proporcionar la formación y las habilidades necesarias para que las personas puedan utilizar estas herramientas de manera efectiva. Para el sector público, esto se traduce en la necesidad de asegurar que todos los funcionarios tengan las competencias digitales requeridas para adaptarse a las nuevas formas de trabajo y para brindar servicios de calidad a la ciudadanía.

La automatización y la inteligencia artificial son herramientas tecnológicas, cuyo impacto en el empleo dependerá de cómo se utilicen y gestionen. La implementación de estas tecnologías debe estar acompañada de una inclusión activa de los funcionarios públicos y de todo el sector público, esto significa que los trabajadores deben recibir capacitación para entender el funcionamiento de estas nuevas tecnologías, adquirir las habilidades necesarias para trabajar con ellas y adaptarse a los nuevos roles (Valle-Cruz *et al.*, 2023). Si no

se gestiona adecuadamente, la automatización podría agravar las desigualdades, ya que las tareas rutinarias y repetitivas, que suelen ser desempeñadas por trabajadores con menor cualificación, serían las primeras en automatizarse (Criado, 2024). Por lo tanto, es crucial que las organizaciones públicas adopten un enfoque inclusivo que garantice que todos los trabajadores puedan beneficiarse de los avances tecnológicos. Esto implica el establecimiento de políticas laborales justas y la promoción de la ética en el uso de la IA (Criado, 2024).

Discusión y comentarios finales

La automatización basada en tecnologías emergentes representa uno de los cambios que se vislumbran en los próximos años en el sector público (Foro Económico Mundial, 2024). Este proceso de cambio tiene el potencial de brindar beneficios y oportunidades en las organizaciones públicas, así como en la sociedad (Mergel *et al.*, 2019; Wirtz *et al.*, 2019). Sin embargo, no todo es miel sobre hojuelas, pues existen diferentes retos y riesgos que limitan dichos beneficios o que surgen de un uso no adecuado de las tecnologías (Dwivedi *et al.*, 2019; Hanna, 2020). Esto lleva a reflexionar sobre el potencial de la automatización inteligente en el sector público.

En este sentido, algunos de los beneficios ante la incorporación de tecnologías como la inteligencia artificial, la computación en la nube y el análisis de Big data tienen que ver con la agilización de trámites, reducción de la burocracia y mejora de la eficiencia de procesos (Janssen & van den Hoven, 2015; Wirtz & Daiser, 2018). Esto no es nuevo, pues desde un punto de vista determinista el uso de las tecnologías en las organizaciones puede resultar en beneficios para todos los stakeholders, sin embargo, desde una perspectiva holística, los sistemas de información y las tecnologías emergentes son parte de un complejo sistema sociotécnico que no asegura que los resultados sean positivos debido a diversos factores

organizacionales, ambientales e institucionales (Avgerou, 2001; Orlikowski & Iacono, 2001).

A pesar de esto, una de las grandes oportunidades que puede surgir como resultado de la automatización de tareas repetitivas, tiene que ver con la liberación de tiempo para que el servidor público se concentre en actividades de mayor valor añadido, estratégicas, creativas y de toma de decisiones compleja (Cascio & Montealegre, 2016; Frey & Osborne, 2017), la innovación gubernamental se puede potencializar como resultado de la implementación y uso de las tecnologías emergentes. Sin embargo, el incluir tecnologías inteligentes como la inteligencia artificial generativa, puede causar que se aumente la carga de trabajo y las responsabilidades en los colaboradores de las organizaciones públicas, llevándolos a una nueva forma de burnout causado por el uso desmedido de las tecnologías (Tarafdar *et al.*, 2015). Inclusive se puede inhibir la creatividad y el pensamiento crítico como resultado de la dependencia tecnológica.

La implementación de las tecnologías emergentes puede impulsar los esquemas de trabajo híbrido que fueron adoptados de forma emergente durante la pandemia por COVID-19. Esto posibilita la atracción de talento de diferentes regiones, la optimización de recursos, así como el potencial equilibrio entre la vida laboral y personal (Allen, Golden, & Shockley, 2015; Kniffin *et al.*, 2021). Quizás, una vertiente puede mostrar el potencial de la creación de equipos de trabajo virtuales y por ende la colaboración interinstitucional, pero no sólo colaborando con otros servidores públicos, sino también con la inteligencia artificial como un agente que asesore y apoye en la toma de decisiones (Baptista *et al.*, 2020).

Por otro lado, y de acuerdo con las tendencias marcadas a nivel mundial. Es posible que aumente la demanda de expertos en análisis de datos, ciberseguridad, Big Data e inteligencia artificial (Foro Económico Mundial, 2024). Esto podría reforzar la profesionalización del

sector público fomentado la formación de perfiles que dominen estratégicamente las tecnologías emergentes y que tengan capacidad de respuesta ante entornos cambiantes (Acmoglu & Restrepo, 2019; Mikhaylov, Esteve, & Champion, 2018; Wirtz, Weyerer, & Geyer, 2019), pero también que tengan habilidades experimentales para que con apoyo de las tecnologías emergentes sea posible generar diferentes escenarios para la toma de decisiones y nuevas formas de realizar las cosas (Valle-Cruz, Fernández-Cortez y Gil-García, 2022). Perfiles de trabajo, como directores de algoritmos, directores de inteligencia artificial y Big-Data, serán fundamentales para una estrategia exitosa de la implementación de tecnologías emergentes en el sector público.

Sin duda alguna, uno de los retos a los que se enfrenta el sector público es la inercia burocrática y que los procesos tradicionales puedan dificultar la adopción de nuevas tecnologías y metodologías de trabajo potenciadas por las tecnologías emergentes. Como sucede ante situaciones de cambio, es posible que exista resistencia por parte de algunos servidores públicos, tomadores de decisiones, e inclusive ciudadanos al adoptar tecnologías emergentes útiles para el control y entrega de los servicios públicos. Por esta razón, es fundamental la gestión del cambio y la formación continua del personal en el sector público, pero también la concientización y sensibilización de la ciudadanía ante la automatización de los servicios públicos (Van der Voet, Kuipers, & Groeneveld, 2016).

Otro de los retos a los que se enfrentan los gobiernos latinoamericanos es la brecha digital y la desigualdad, pues no todos los empleados públicos, ni todos los ciudadanos tienen acceso a la infraestructura tecnológica o la capacitación adecuada para la adopción de tecnologías emergentes. De hecho, existe el riesgo de profundizar las desigualdades, a medida que las tecnologías sean más disruptivas, si no se diseñan políticas inclusivas (Hilbert,

2010; Helbig, Gil-García, & Ferro, 2009). En este sentido, es importante comenzar a fomentar la adopción de las tecnologías emergentes desde las regiones más vulnerables y carentes de infraestructura tecnológica.

El uso masivo de datos ciudadanos implica la necesidad de marcos legales y técnicos que garanticen la protección de la información. Esto puede ser un arma de doble filo, pues, por un lado, existe la necesidad de procesar datos de calidad y que no contengan sesgos o que resulten en errores. Y, por otro lado, deben existir limitaciones en el uso de datos sensibles y que se resguarde la privacidad de la información (Bélangier & Crossler, 2011). La estrategia debe promover el uso ético de la tecnología y la protección de los datos personales de los ciudadanos. Otro aspecto relevante es que la política pública tenga una perspectiva de género y considere las necesidades específicas de los grupos vulnerables (Mele, Belardinelli & Bellé, 2023). En este sentido, una política de inclusión digital bien diseñada permitirá a los funcionarios públicos adaptarse a los cambios tecnológicos y mejorar la eficiencia de sus tareas.

Por otro lado, la escasez de talento especializado es una de las limitantes en el sector público, ya que la competitividad del sector privado dificulta la retención de profesionales de alta calificación. De aquí, surge la necesidad de generar políticas de contratación e incentivos que hagan más atractivo el servicio público. De esta manera, la inclusión digital debe ser una política pública prioritaria para la formación de funcionarios públicos, ya que es esencial para modernizar la gestión pública y garantizar la calidad de los servicios a los ciudadanos. La política debe incluir una evaluación de las competencias digitales actuales de los funcionarios, la definición de las habilidades necesarias para el futuro del trabajo, y la implementación de programas de formación continua.

Dos retos finales, tienen que ver con la falta de recursos en áreas estratégicas de investigación y desarrollo, innovación gubernamen-

tal, formación e infraestructura, por lo que la asignación del gasto público puede entrar en conflicto con otras prioridades. Además, de que la modernización digital y la capacitación del personal requieren inversiones sostenidas, con planes a largo plazo que no se pueden realizar por la duración del gobierno en turno.

En este contexto, la urgencia de contar con políticas públicas dinámicas, eficientes y sostenibles adquiere una relevancia especial en Latinoamérica, donde la desigualdad social y la insuficiente inversión en tecnología obstaculizan la modernización digital y plantean retos significativos para el futuro del trabajo (Valle-Cruz *et al.*, 2020). Sin embargo, la adopción de políticas públicas adecuadas puede convertir estos retos en oportunidades, la región tiene el potencial de aprovechar a las tecnologías emergentes para impulsar el crecimiento económico y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos (Criado, 2024; Maurizio, 2021; Ozimek, 2020; Prada, Rucci & Saavedra, 2023).

Particularmente, la inteligencia artificial representa un pilar clave para la modernización y eficiencia del empleo público, abriendo nuevas oportunidades para la optimización de procesos, la mejora en la toma de decisiones y la innovación en la prestación de servicios. Si bien su adopción plantea desafíos significativos, como la resistencia al cambio, la brecha digital y la necesidad de una regulación ética, su potencial para transformar la gestión pública es innegable. En este sentido, es crucial impulsar políticas inclusivas, programas de capacitación y estrategias de colaboración que permitan aprovechar al máximo sus beneficios. El futuro del sector público depende de la capacidad para integrar estas tecnologías de manera responsable, garantizando un equilibrio entre la automatización y el factor humano, y asegurando que la inteligencia artificial se convierta en una aliada para el desarrollo sostenible y la equidad social.

Por esta razón, es necesario un esfuerzo coordinado entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil para promover la in-

novación, la capacitación y la inclusión digital ante la automatización inteligente del sector público. El futuro del trabajo en Latinoamérica depende de la capacidad de la región para adoptar políticas públicas que fomenten una transición justa, equitativa y sostenible hacia una economía digital que puede convertirse en una economía digital que consolide a la cuarta revolución industrial.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2019). Automation and new tasks: How technology displaces and reinstates labor. *Journal of Economic Perspectives*, 33(2): 3-30.
- Acemoglu, D., & Restrepo, P. (2020). Robots and jobs: Evidence from US labor markets. *Journal of political economy*, 128 (6): 2188-2244.
- Ahn, M., & Chen, Y.-C. (2020). Artificial Intelligence in Government: Potentials, Challenges, and the Future. *DG.O '20: The 21st Annual International Conference on Digital Government Research*. 243+252. 10.1145/3396956.3398260
- Alexander, A., De Smet, A., Langstaff, M. & Ravid, D. (2021). *What employees are saying about the future of remote work*. McKinsey & Company.
- Allen, T. D., Golden, T. D., & Shockley, K. M. (2015). How effective is telecommuting? Assessing the status of our scientific findings. *Psychological Science in the Public Interest*. 16 (2): 40-68.
- Alva, J. E. & Cabrejos, J. E. (2024). Políticas públicas de teletrabajo en inclusión y equidad laboral en la gestión pública de Latinoamérica. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*. 8 (4): 6474-6495.
- Ansell, C., & Torfing, J. (Eds.). (2022). *Handbook on theories of governance*. Edward Elgar Publishing.
- Autor, D. H. (2015). Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation. *Journal of Economic Perspectives*. 29 (3): 3-30.
- Avgerou, C. (2001). The significance of context in information systems and organizational change. *Information Systems Journal*. 11 (1): 43-63.
- Azimi, S., Veisi, H., Fateh-rad, M. & Rahmani, R. (2022). Discovering Associations Among Technologies Using Neural Networks for Tech-Mining. *IEEE Transactions on Engineering Management*. 69 (4): 1394-1404.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2020). *El futuro del trabajo en América Latina y el Caribe*. BID.
- Baptista, J., Stein, M.-K., Klein, S., Watson-Manheim, M. B. & Lee, J. (2020). Digital work and organisational transformation: Emergent digital/human work configurations in modern organisations. *Journal of the Association for Information Systems*, 21(2), 276–301.
- Bélanger, F. & Crossler, R. E. (2011). Privacy in the digital age: A review of information privacy research in information systems. *MIS Quarterly*, 35(4), 1017–1041. <https://doi.org/10.2307/41409971>
- Berdoz, F. & Wattenhofer, R. (2024). Can an AI agent safely run a government? Existence of probably approximately aligned policies. *arXiv*.
- Bolander, T. (2019). What do we lose when machines take the decisions? *The Journal of Management and Governance*, 23(4), 849–867.
- Brynjolfsson, E. & McAfee, A. (2014). *The Second Machine Age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*. W.W. Norton & Company.
- Cascio, W. F. & Montealegre, R. (2016). How technology is changing work and organizations. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*. 3, 349-375.
- Charbonneau, É. & Doberstein, C. (2024). The scarce evidence behind hybrid and telework policies in government. *International Public Management Journal*. 1-15.
- Criado, J. I. & Gil-García, J. R. (2019). Creating public value through smart technologies and strategies. *International Journal of Public Sector Management*. 32 (5): 438-450.

- Criado, J. I. (2024). Inteligencia Artificial en el Sector Público latinoamericano. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (88), 116-143.
- Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R. & Gil-García, J. R. (2024). Artificial intelligence and public administration: Understanding actors, governance, and policy from micro, meso, and macro perspectives. *Public Policy and Administration*, 40 (2): 173 - 184.
- de Sousa, W. G., de Melo, E. R. P., Bermejo, P. H. D. S., Farias, R. A. S. & Gomes, A. O. (2019). How and where is artificial intelligence in the public sector going? A literature review and research agenda. *Government Information Quarterly*. 36 (4). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2019.07.004>
- Desouza, K., Dawson, G., & Chenok, D. (2019). Designing, developing, and deploying artificial intelligence systems: Lessons from and for the public sector. *Business Horizons*. 63 (2): 205-213.
- Dwivedi, Y. K. *et al.* (2019). Artificial intelligence (AI): Multidisciplinary perspectives on emerging challenges, opportunities, and agenda for research, practice and policy. *International Journal of Information Management*. 48: 63-71.
- European Commission. (2020). White Paper on Artificial Intelligence: A European Approach to Excellence and Trust. European Union.
- European Commission. (2021). Big data, open data and public sector information (Rolling Plan for ICT Standardisation 2021). Interoperable Europe. <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/rolling-plan-ict-standardisation/big-data-open-data-and-public-sector-information>
- Foro Económico Mundial (WEF). (2025). The Future of Jobs Report 2025. World Economic Forum.
- Frank, M. R., Autor, D., Bessen, J. E., Brynjolfsson, E., Cebrian, M., Deming, D. J., Feldman, M., Groh, M., Lobo, J., Moro, E., Wang, D., Youn, H., & Rahwan, I. (2019). Toward understanding the impact of artificial intelligence on labor. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America. 116 (14): 6531-6539.
- Frey, C. B. & Osborne, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological Forecasting and Social Change*, 114, 254-280.
- García-Contreras, R., Muñoz-Chávez, J. P. & Muñoz-Chávez, R. L. (2022). Is the Idea of Human Replacement too Far-Fetched? Artificial Intelligence as a Partner for the Public Sector. 93-113.
- Haefner, N., Wincent, J., Parida, V. & Gassmann, O. (2021). Artificial intelligence and innovation management: A review, framework, and research agenda. *Technological Forecasting and Social Change*, 162, 120392.
- Haesevoets, T., De Cremer, D., Dierckx, K. & Van Hiel, A. (2021). Human-machine collaboration in managerial decision making. *Computers in Human Behavior*, 119, 106730.
- Hanna, N. K. (2020). A role for the state in the digital age. *Journal of Innovation and Entrepreneurship*. 9: 1-24.
- Helbig, N., Gil-García, J. R., & Ferro, E. (2009). Understanding the complexity of electronic government: Implications from the digital divide literature. *Government Information Quarterly*. 26 (1): 89-97.
- Hilbert, M. (2010). When is cheap, cheap enough to bridge the digital divide? Modeling income related structural challenges of technology diffusion in Latin America. *World Development*. 38 (5): 756-770.
- Hoffmann, S., Lasarov, W. & Dwivedi, Y. K. (2024). AI-empowered scale development: Testing the potential of ChatGPT. *Technological Forecasting & Social Change*, 205.
- Jaiswal, A., Arun, C. J., & Varma, A. (2021). Re-booting employees: upskilling for artificial intelligence in multinational corporations. *The International Journal of Human Resource Management*. 33 (6). 1179-1208.

- Janssen, M. & van den Hoven, J. (2015). Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*. 32 (4): 363-368.
- Jarrahi, M. H. (2018). Artificial intelligence and the future of work: Human-AI symbiosis in organizational decision making. *Business Horizons*. 61 (4): 577-586.
- Kniffin, K. M., Narayanan, J., Anseel, F., Antonakis, J., Ashford, S. P., Bakker, A. B. & Vugt, M. V. (2021). COVID-19 and the workplace: Implications, issues, and insights for future research and action. *American Psychologist*. 76 (1): 63-77.
- Lavin, R., Cristallo, J., Caparrós, M. S. & Corvalán, J. G. (2024). *Uso de inteligencia artificial en los procesos judiciales*. Fundar.
- Leonardi, P. M., Parker, S. H., & Shen, R. (2024). How remote work changes the world of work. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*. 11 (1): 193-219.
- Lerch, B. (2025). From Blue- to Steel-Collar Jobs: The Decline in Employment Gaps? *American Economic Journal: Macroeconomics*.
- Makarius, E. E., Mukherjee, D., Fox, J. D. & Fox, A. K. (2020). Rising with the machines: A sociotechnical framework for bringing artificial intelligence into the organization. *Journal of Business Research*. 120: 262-273.
- Malik, N., Tripathi, S., Kar, A., & Gupta, S. (2021). Impact of Artificial Intelligence on Employees work ing in Industry 4.0 Led Organizations. *International Journal of Manpower*. 43 (2): 334-354.
- Marengo, L. (2019). Is this time different? A note on automation and labour in the fourth industrial revolution. *Economia e Politica Industriale*. 46 (3): 323-331.
- Maurizio, R. (2021). Challenges and opportunities of teleworking in Latin America and the Caribbean. *Labour*. 2, 29.
- Mele, V., Belardinelli, P. & Bellé, N. (2023). Telework in public organizations: A systematic review and research agenda. *Public Administration Review*. 83 (6): 1649-1666.
- Mergel, I., Edelmann, N. & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*. 36 (4): 101385.
- McKinsey & Company. (2017). *Un futuro que funciona: automatización, empleo y productividad*. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/-/media/mckinsey/featured%20insights/digital%20disruption/harnessing%20automation%20for%20a%20future%20that%20works/a-future-that-works-executive-summary-spanish-mgi-march-24-2017.pdf>
- Mikhaylov, S. J., Esteve, M., & Champion, A. (2018). Artificial intelligence for the public sector: Opportunities and policy challenges. *Government Information Quarterly*. 35(4): 633-641.
- Mutascu, M. (2021). Artificial intelligence and unemployment: New insights. *Economic Analysis and Policy*. 69: 653-667.
- OCDE (2020). *The OECD AI Principles: Recommendations of the Council on Artificial Intelligence*. OECD Publishing.
- OECD (2019). *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives*. OECD Publishing.
- OECD. (2018). *Digital Government in Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges*. OECD Publishing.
- Olawale, O., Ajayi, F. A., Udeh, C. A. & Odejide, O. A. (2024). Remote work policies for IT professionals: review of current practices and future trends. *International Journal of Management & Entrepreneurship Research*. 6 (4): 1236-1258.
- Orlikowski, W. J. & Iacono, C. S. (2001). Desperately seeking the “IT” in IT research: A call to theorizing the IT artifact. *Information Systems Research*. 12 (2): 121-134.
- Ozimek, A. (2020). *The future of remote work*. Available at SSRN 3638597.
- Prada, M. F., Rucci, G. & Saavedra, F. (2023). *The Transition to Telework in Latin America*

- and the Caribbean: Key Findings using LinkedIn data.
- Reis, J., Espírito Santo, P. & Melao, N. (2019). Impacts of Artificial Intelligence on Public Administration: A Systematic Literature Review. In *2019 14th Iberian Conference on Information Systems and Technologies (CISTI)*. 10.23919/CISTI.2019.8760893
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Brothers.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Crown Business.
- Taeihagh, A. (2021). Governance of artificial intelligence. *Policy and Society*. 40 (2): 137-157.
- Tarafdar, M., Pullins, E. B. & Ragu-Nathan, T. S. (2015). Technostress: Negative effect on performance and possible mitigations. *Information Systems Journal*. 25 (2): 103-132.
- Valle-Cruz, D., Criado, J. I., Sandoval-Almazán, R. & Ruvalcaba-Gomez, E. A. (2020). Assessing the public policy-cycle framework in the age of artificial intelligence: From agenda-setting to policy evaluation. *Government Information Quarterly*. 37 (4).
- Valle-Cruz, D., Fernandez-Cortez, V. & Gil-García, J. R. (2022). From E-budgeting to smart budgeting: Exploring the potential of artificial intelligence in government decision-making for resource allocation. *Government Information Quarterly*. 39 (2): 101644.
- Valle-Cruz, D., Muñoz-Chávez, J. P. & García-Contreras, R. (2023). *Navigating the Fourth Industrial Revolution: Empowering socio-technical organizations with data-driven business intelligence systems*. IGI Global.
- Valle-Cruz, D., García-Contreras, R. & Gil-García, J. R. (2024). Exploring the negative impacts of artificial intelligence in government: the dark side of intelligent algorithms and cognitive machines. *International Review of Administrative Sciences*. 90 (2): 353-368.
- Van der Voet, J., Kuipers, B. S. & Groeneveld, S. (2016). Implementing change in public organizations: The relationship between leadership and affective commitment to change in a public sector context. *Public Administration*. 94 (1): 162-179.
- Vasile, R., Bunduchi, E., Sava, V. & Pachni-Tsiridou, O. (2024). *Effects of the Use of AI on Jobs and on the Employment Model: Limits and Risks*. In Chivu, L., Ioan-Franc, V., Georgescu, G., De Los Ríos Carmenado, I., Andrei, J. V. (Eds.). *Europe in the New World Economy: Opportunities and Challenges*. Springer Proceedings in Business and Economics. Springer, Cham.
- Veale, M. & Brass, I. (2019). *Administration by Algorithm? Public Management meets Public Sector Machine Learning*. In *Algorithmic Regulation* (pp. 70-86). Oxford: Oxford University Press.
- WEF (World Economic Forum). (2018). *The Future of Jobs Report 2018*. World Economic Forum.
- WEF (World Economic Forum). (2025). *The Future of Jobs Report 2025*. World Economic Forum.
- Wirtz, B. W. & Daiser, P. (2018). A meta-analysis of digital government research: Synthesizing the IT and public administration literature. *Electronic Commerce Research and Applications*. 27: 28-38.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. & Geyer, C. (2019). Artificial Intelligence and the public sector. Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*. 42 (7): 596-615.
- Wirtz, B. W., Weyerer, J. C. & Sturm, B. J. (2020). The Dark Sides of Artificial Intelligence: An Integrated AI Governance Framework for Public Administration. *International Journal of Public Administration*. 43 (9): 818-829.
- World Bank. (2020). *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*. World Bank.

Oportunidades para la Argentina en la cadena de valor de la IA:

Pasar del dicho al hecho

Opportunities for Argentina in the AI Value Chain:

From Words to Action

Por Paula Luvini*, Juan Gabriel Juara**, Juan O'Farrell***, Mariana Kunst**** y Daniel Yankelevich*****

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 07 de abril de 2025.

RESUMEN

La inteligencia artificial (IA) es una tecnología transversal con el potencial de aumentar la productividad y la innovación en diversos sectores. Este trabajo analiza el posicionamiento de Argentina en la cadena de valor de la IA, evaluando sus oportunidades y desafíos en el contexto regional y global. El trabajo propone una conceptualización de la cadena de valor de la IA, identificando los distintos eslabones que la componen: desde la provisión de datos

y el desarrollo de modelos fundacionales hasta la integración de IA en aplicaciones finales. A nivel metodológico, el estudio combina una revisión de literatura sobre la cadena de valor de la IA con un análisis de estrategias internacionales y regionales, incluyendo planes nacionales de Brasil, Chile, Colombia y Uruguay. También se examina la evolución de las políticas de IA en Argentina a lo largo de las últimas administraciones, evaluando sus enfoques y limitaciones. Además, se utilizan entrevistas a actores clave del sector público, privado y aca-

* Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Ciencia de Datos por la Universidad de San Andrés. Investigadora del área de Datos en Fundar. Correo electrónico: pluvini@fundar.ar

** Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires. Analista del área de Datos en Fundar. Correo electrónico: jgjuara@fundar.ar

*** Doctor en Ciencia Política y Licenciado en Economía de la Universidad Torcuato Di Tella. Investigador del área Planificación Productiva en Fundar. Correo electrónico: jofarrell@fundar.ar

**** Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Métodos Cuantitativos para la Gestión y Análisis de Datos en Organizaciones por la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del área de Datos en Fundar. Correo electrónico: mkunst@fundar.ar

***** Informático. PhD de la Universidad de Pisa, Italia. Postdoctorado en Carolina del Norte, Estados Unidos. Correo electrónico: dyankelevich Investigador principal del área de Datos en Fundar.@fundar.ar

démico para contribuir a la investigación. Uno de los argumentos principales es que Argentina tiene potencial para competir en los eslabones más complejos de la cadena de valor de la IA, pero se ve restringida por la falta de políticas consistentes que acompañen este proceso y a la inestabilidad institucional. Se identifican cuatro condiciones necesarias para el desarrollo de la IA: (1) infraestructura tecnológica adecuada, (2) disponibilidad de datos de calidad, (3) formación de recursos humanos especializados y (4) fomento de la investigación y desarrollo (I+D). Argentina debe redoblar sus esfuerzos para integrarse en los eslabones dinámicos de la cadena de valor de la IA, pasando de ser meros adoptadores de tecnología. Por ello, el estudio propone un enfoque bimodal en el que puedan ocurrir debates importantes sobre regulación, reducción de sesgos y privacidad, al mismo tiempo que se implementan acciones concretas para que la IA se adopte en todos los sectores. Se requiere de una estrategia integral que combine inversión en infraestructura, fortalecimiento de la I+D y articulación público-privada.

Palabras clave: *Inteligencia Artificial, Cadena de Valor, Política de Innovación, Argentina, Desarrollo Tecnológico.*

ABSTRACT

Artificial intelligence (AI) is a cross-cutting technology with the potential to boost productivity and innovation across various sectors. This study analyzes Argentina's position within the AI value chain, assessing its opportunities and challenges in the regional and global context. It proposes a conceptual framework for the AI value chain, identifying its key segments: from data provision and foundational model development to AI integration into final applications. Methodologically, the study combines a literature review on the AI value chain with an analysis of international and regional strategies, including national AI plans from Brazil, Chile, Colombia, and Uruguay. It also examines the evolution of AI policies

in Argentina across different administrations, evaluating their approaches and limitations. Additionally, interviews with key stakeholders from the public, private, and academic sectors contribute to the research. One of the main arguments is that Argentina has the potential to compete in more complex segments of the AI value chain but is constrained by a lack of consistent policies to support this process and by institutional instability. Four key conditions for AI development are identified: (1) adequate technological infrastructure, (2) access to high-quality data, (3) training of specialized human resources, and (4) promotion of research and development (R&D). Argentina must intensify its efforts to integrate into the dynamic segments of the AI value chain, moving beyond being mere technology adopters. Therefore, the study proposes a dual approach that allows for meaningful debates on regulation, bias reduction, and privacy while simultaneously implementing concrete actions to foster AI adoption across all sectors. A comprehensive strategy is needed, combining investment in infrastructure, strengthening of R&D, and public-private collaboration.

Keywords: *Artificial Intelligence, Value Chain, Innovation Policy, Argentina, Technological Development.*

Introducción

La versatilidad que tiene la inteligencia artificial (IA) junto con el potencial aumento de productividad que puede traer a la economía, potenciando el crecimiento económico y la innovación, le da un protagonismo sin precedentes en la economía mundial. Su carácter transversal le permite insertarse en variados sectores, desde la salud, la educación, y el agro, a la industria. Argentina debe sumarse a esta discusión y posicionarse estratégicamente en la carrera por la IA, aprovechando y potenciando sus recursos de la manera más inteligente posible. Esto implica que los objetivos de las políticas no deben limitarse solamente

a la adopción de la IA: para lograr todo el potencial de la tecnología los objetivos deben incluir el desarrollo de la IA en el país, y que se posicionen como un polo destacado en América Latina.

Además de ser una actividad transversal que incluye varias tecnologías, el desarrollo de la IA puede pensarse en términos de una cadena de valor, con diferentes niveles de complejidad. Esto va desde los modelos fundacionales hasta las aplicaciones que integran la IA a paquetes de software de consumo final. Pensar las posibilidades de desarrollo de la IA en el país es entonces elegir a qué eslabones de la cadena de valor se quiere apuntar, y definir políticas para ascender desde los eslabones más accesibles a los más complejos. A pesar de que la base del desarrollo de la IA demanda un nivel de inversión, infraestructura y disponibilidad de datos a la que pueden acceder pocas empresas, existen muchos nichos de valor a los que, tomando una perspectiva ambiciosa pero realista, los países de la región pueden apuntar.

Globalmente, los gobiernos están diseñando e implementando planes de IA, que buscan fortalecer las capacidades de manera integral, apuntando a las condiciones necesarias para desarrollar la cadena de valor. Las estrategias apuntan a generar capacidades para ocupar posiciones en los eslabones más dinámicos de la cadena. En línea con el giro reciente de políticas industriales activas, los países más desarrollados están invirtiendo muchos recursos y canalizándolos a través de instrumentos para apoyar a laboratorios, empresas y universidades, para realizar investigación, desarrollo e innovación en IA. También están avanzando en fortalecer la infraestructura, la disponibilidad de datos y los marcos normativos.

Este trabajo busca avanzar en la discusión sobre los factores clave para el desarrollo de la IA en Argentina, analizando el posicionamiento del país en el panorama regional y global en términos de las políticas para el desarrollo de la IA. Argumentamos que el país tiene mar-

gen para innovar y competir en eslabones más complejos de la cadena de valor de la IA, pero que la falta de una estrategia y políticas sostenidas en el tiempo están atentando contra ese objetivo. Los cambios recurrentes de gestión y la falta de decisión hacen que Argentina esté quedando relegada en el panorama regional.

Argentina debe aumentar los esfuerzos para insertarse en eslabones dinámicos de la cadena de valor de la IA, lo que se conoce como proceso de *upgrading*. Para ello es necesario que desde el gobierno haya un enfoque integral del problema, que se impulse no sólo la adopción, sino también el desarrollo y la innovación. Para esto no hay soluciones mágicas ni balas de plata. Todos los países que se toman seriamente este objetivo reconocen la importancia de contar con una sólida base de investigación y recursos humanos capacitados además de garantizar el acceso a la tecnología adecuada y a datos de calidad. Apostar únicamente por la desregulación o por etapas puntuales de la cadena nos posicionaría como meros adoptantes, en el mejor de los casos.

El trabajo está organizado de la siguiente manera. En la primera sección presentamos, en base a una revisión de la literatura relevante, una propuesta de conceptualización de la cadena de valor de la IA. Para eso primero definimos la IA y el conjunto de tecnologías que la componen, relevamos diferentes conceptualizaciones sobre la cadena de valor de la IA, la comparamos con alternativas como la cadena de valor de los datos. Esta conceptualización se propone en función del objetivo primordial del trabajo que es analizar los diferentes nichos a la Argentina está inserta o podría insertarse y qué relevancia tienen para el entrenamiento y uso final de un modelo algorítmico. Incluimos también una categorización de las condiciones necesarias para el desarrollo de la cadena.

En la segunda parte vamos a revisar los planes nacionales de IA de los países de América Latina y un breve panorama global. Para esto hacemos una revisión de experiencias

comparadas y profundizamos en los documentos oficiales de algunos países de interés, con el objetivo de identificar cuáles son las estrategias, instrumentos y formas de gobernanza utilizados. En una tercera parte, hacemos una cronología y análisis de las estrategias de promoción de la IA en Argentina, desde el gobierno de Cambiemos hasta el primer año de La Libertad Avanza (LLA). Para eso nos basamos en documentos oficiales, artículos académicos, y 7 entrevistas con informantes clave del sector privado, el sistema científico y del sector público. Por último cerramos con unas reflexiones finales en las que hacemos dialogar las diferentes secciones y analizamos fortalezas y debilidades de Argentina y prioridades para una agenda de innovación en la cadena de valor.

¿Qué queremos decir por cadena de valor de la IA?

La IA es un campo de la informática que busca desarrollar sistemas capaces de realizar tareas que, normalmente, requerirían inteligencia humana. Aunque su auge actual, potenciado por la masificación del uso de Modelos Extensos de Lenguaje (LLM por su sigla en inglés), esta disciplina se remonta a mediados del siglo pasado y abarca un espectro mucho más amplio de técnicas y aplicaciones. La mayoría de los avances más importantes de los últimos años se desarrollaron dentro del subcampo del aprendizaje automático (en inglés, *machine learning*), en técnicas de regresión, clasificación y agrupamiento. Por otro lado, encontramos al aprendizaje profundo (o *Deep Learning*), que remonta su historia al desarrollo de las redes neuronales artificiales. Aquí se encuentra la "IA generativa", algoritmos capaces de generar información a partir de algún estímulo. Sus principales aplicaciones son el procesamiento de lenguaje natural y la visión artificial, que consiste en el procesamiento de imágenes o videos.

No hay una definición unívoca de qué se entiende por "modelos básicos de IA" (que incluyen los modelos fundacionales) y en algunos casos es difícil clasificar un desarrollo como fundacional o como adecuación o *fine tuning*¹ de un modelo existente. Algunos modelos muy relevantes y de desarrollo local son en realidad pequeños y utilizan cantidades grandes, pero no enormes de datos. Esta distinción de "grande pero no enorme" se puede cuantificar, por ejemplo, las regulaciones europeas establecen un límite en modelos entrenados con al menos 10^{24} operaciones de punto flotante. Este límite parece arbitrario, pero no lo es tanto, ya que ese número aparece como un umbral en el cual aparecen determinadas propiedades emergentes en los modelos (Wei *et al.*, 2022).

El concepto de cadena de valor permite mapear las relaciones entre procesos que van desde la provisión de los insumos iniciales hasta la venta del producto final elaborado (Kaplinsky, 2004). La cadena de valor ha sido una herramienta ampliamente utilizada para análisis económico a nivel nacional y global, y para la planificación de políticas públicas. Según definen Nutz y Sievers la cadena de valor "describe la gama de actividades que se requiere para llevar un producto o servicio desde su concepción, pasando por las fases intermedias de la producción y la entrega hasta los consumidores finales y su disposición final después de su uso." (p. 24, 2016). Pero su aplicación también permite identificar las relaciones entre los procesos de generación de valor, facilita la categorización de los actores en torno a dichos procesos, reconocer cuellos de botella del encadenamiento productivo, identificar cuáles son las capacidades y sistemas de apoyo necesarios para un desenvolvimiento óptimo de los

1 El *fine-tuning* es un proceso de aprendizaje automático que consiste en ajustar los parámetros de un modelo de IA preentrenado para que se adapte a una tarea específica.

actores, y comprender cuáles son las oportunidades de mercado hacia las cuales orientar los incentivos (Nutz y Sievers, 2016).

El estudio de la cadena de valor de la IA ha sido abordado por varios autores que propusieron diferentes conceptualizaciones, como repasan Attard-Frost y Widder (2023), desde propuestas cercanas a la idea de cadena de suministros con esquemas que establecen un flujo unidireccional desde recursos poco elaborados hasta el producto final, a propuestas cercanas a la idea de redes de valor, donde el flujo general del proceso es multidireccional y donde el valor es un emergente de la interacción entre los actores. Las diferentes propuestas varían en el grado de complejidad con que se representa la cadena de valor pero - tal como se desprende de la literatura revisada (Engler y Renda, 2022; Attard-Frost y Widder, 2023; Küspert, Moës y Dunlop, 2023) - generalmente implican la provisión de datos, el desarrollo de modelos fundacionales o modelos de aprendizaje profundo, el desarrollo de aplicaciones específicas a partir del reajuste de dichos modelos y el desarrollo o integración en desarrollos de software de consumo final.

La cadena de valor de la inteligencia artificial también ha sido estudiada con relación a las diferencias que cada una de sus etapas implica respecto a las habilidades y calificación de los trabajadores que intervienen y respecto a sus condiciones de trabajo y distribución geográfica. Berg *et al.* (2024) describen la cadena de valor de la IA como un proceso que va desde la recolección y curado de los datos, pasando por el desarrollo y ajustes de los modelos hasta una etapa final de monitoreo y mantenimiento. Según los autores, algunas de las etapas de la cadena de valor de la IA se caracterizan por ofrecer muy bajas remuneraciones, incluso para el contexto de países en desarrollo, mientras que otras ofrecen empleos muy bien remunerados incluso para el contexto de países desarrollados. Los autores también señalan que las diferentes etapas de la cadena

requieren diferentes conjuntos de habilidades que deben ser contemplados en relación al desarrollo de la cadena de valor de la IA.

Por otra parte, el modelo de negocios y la cadena de valor de la IA generativa han sido objeto de estudio por parte de Härlin *et al.* (2023) que proponen una cadena de valor de seis eslabones: i) la infraestructura de cómputo, ii) plataformas de nube (de gestión y acceso a capacidad de cómputo) iii) modelos fundacionales iv) *machine learning ops* y *model hubs* (un eslabón de distribución de modelos y de soporte operativo para su implementación productiva) v) aplicaciones basadas en modelos fundacionales, y vi) servicios especializados para los desarrollos de inteligencia artificial generativa.

Retomando la definición de cadena de valor provista por Nutz y Sievers, es relevante atender a la noción de sistemas de apoyo a la cadena de valor de la inteligencia artificial. Según los autores, las funciones de apoyo son todas “las actividades y servicios que se ofrecen para apoyar a los actores del sector privado en la cadena de valor, tales como la infraestructura, la investigación y desarrollo, la oferta de formación, etc.” (Nutz y Sievers, 2016: 24). Como destaca este trabajo, hablar de una cadena de valor de la IA involucra entender el sistema completo, que en este caso incluye las funciones de apoyo y las reglas que organizan a los actores participantes.

En esa línea, el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) publicado por Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA)² (2024) desarrolló una taxonomía

2 El Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA) es un organismo chileno que impulsa el desarrollo de la IA a través de la investigación, la transferencia tecnológica y la colaboración multidisciplinaria. Desde 2023 elaboran el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA) con el objetivo de monitorear el avance de la IA en la región.

propia para evaluar a aquellos elementos que influyen en el desarrollo de industrias de IA, elementos que podemos identificar con el sistema de apoyo y marco regulatorio de la cadena de valor de la IA. Esta taxonomía fue creada con el objetivo de evaluar el desempeño de los países en las industrias de la IA y tiene un total de 76 subíndices que agrupa en tres dimensiones: Factores Habilitantes, I+D+A (Investigación, Innovación, Desarrollo, y Adopción) y Gobernanza.

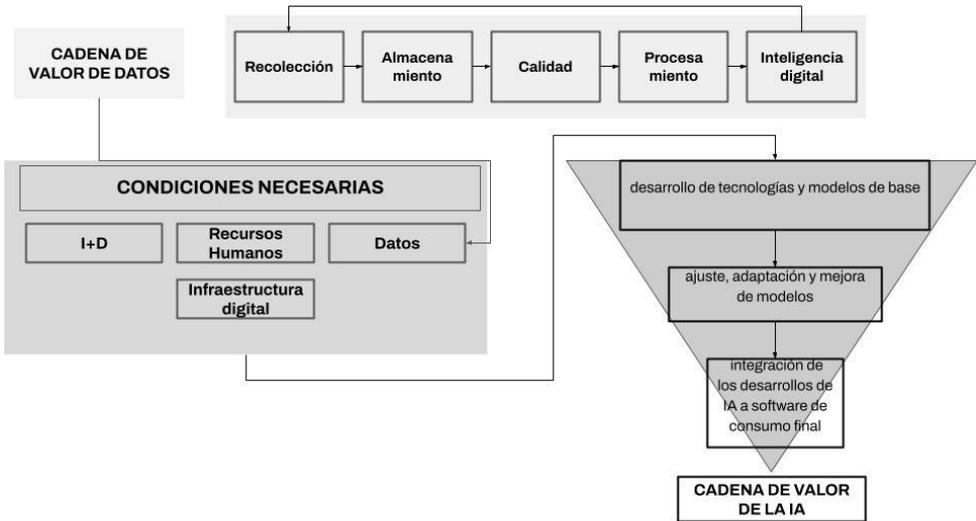
Propuesta de esquema de cadena de valor de la IA

Aquí presentamos un esquema simplificado de cadena de valor de la inteligencia artificial para evaluar las oportunidades de Argentina en ella y los aspectos que se deben tomar en cuenta

para poder aprovecharlas. El objetivo es tener un esquema analítico que haga aprehensible los componentes principales de la cadena de valor de IA y que caracterice cuales son las condiciones necesarias para su desarrollo, sin adentrarnos en las múltiples retroalimentaciones y secuencias no lineales que es posible identificar en casos específicos.

Es por ello que nuestra propuesta de cadena de valor de la IA contempla las condiciones necesarias para su desarrollo, incluyendo la cadena de valor de los datos, en función de que la misma se integra ampliamente a la cadena de valor de la IA. Se han definido cuatro condiciones necesarias para el desarrollo de los tres eslabones de la cadena. A continuación, desagregamos y profundizamos en los diferentes elementos de este diagrama.

Figura 1
Cadena de valor de la IA y sus condiciones necesarias



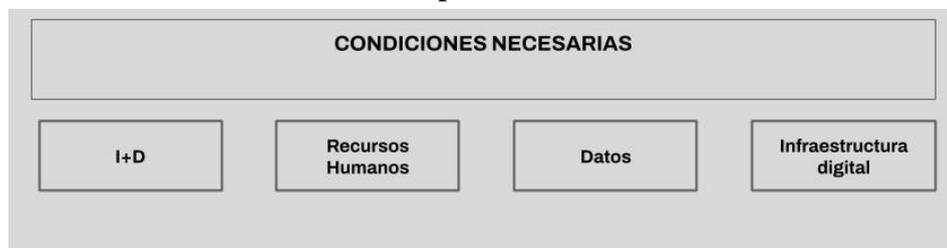
Fuente: Elaboración propia, en base a Nutz et Sievers (2016) y CENIA (2024).

Las condiciones necesarias para el desarrollo de la IA

A partir de la revisión de literatura realizada, identificamos cuatro factores necesarios para

el desarrollo de la cadena de valor de la IA, que son los siguientes:

Figura 2
Condiciones necesarias para la cadena de valor de la IA



Fuente: Elaboración propia, en base a Nutz et Sievers (2016) y CENIA (2024).

El componente de Investigación y Desarrollo (I+D) supone el crecimiento de un sistema científico local es crucial para que un país se inserte en los eslabones más sofisticados de la cadena de valor de la IA ya que aportan los desarrollos y conocimientos de frontera que esos eslabones requieren. Esto incluye a los centros de investigación especializados, una academia fuerte y conectada con el sector privado, y empresas que contribuyan al desarrollo de modelos innovadores.

Por otra parte, por recursos humanos entendemos disponer de trabajadores calificados que estén formados para el entendimiento y la aplicación de modelos de IA, contando con un grupo de profesionales capaces de contribuir a la I+D mencionada anteriormente, así como a transmitir su conocimiento aplicado. También implica contar con una sociedad civil informada y que sea una “usuaria inteligente de la IA”. Ser usuarios inteligentes significa comprender las capacidades, limitaciones y el impacto que puede tener la IA en nuestras decisiones y en la sociedad. Esto requiere de una ciudadanía informada para seleccionar y utilizar estas herramientas de manera efectiva adaptadas a un contexto local: una herramienta de IA que

permita predecir quienes pueden tener problemas en una tormenta de nieve entrenada con datos de otro país, no puede usarse en la Patagonia argentina sin datos locales y ajustes.

Para entrenar y desarrollar modelos de IA también resulta crucial el acceso a conjuntos de datos grandes, diversos, representativos y de calidad. Los datos tienen un lugar central en la economía digital y en consecuencia su propia cadena de valor resulta especialmente relevante.

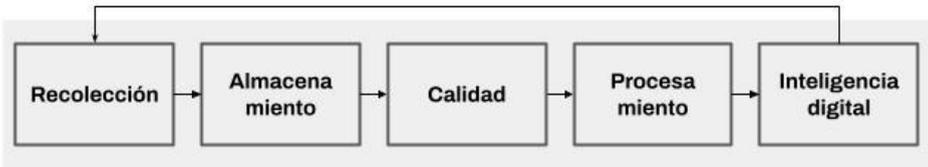
Por lo general, la cadena de valor de los datos tiene tres o más etapas que van desde su recolección hasta el procesamiento de los mismos. Un ejemplo son las tres etapas de i) la recopilación de los datos, ii) su almacenamiento, iii) el procesamiento y análisis, que dan como resultado el último estadio: iv) inteligencia digital y monetización. En ese sentido, también plantea que los modelos de producción de la economía digital tienen un ciclo de retroalimentación continua y circular, dado que el producto final de una cadena puede convertirse en el insumo de otra (UNCTAD, 2019).

En el mismo sentido, Curry analiza la cadena de valor de los datos en pos de “describir el flujo de información en un sistema de big

data como una serie de pasos necesarios para generar valor e información útil de los datos” (p. 29, 2016). La cadena de valor propuesta es vista como una serie de pasos a completar con el objetivo de generar resultados valiosos a partir del procesamiento de estas grandes cantidades de datos. Esta cadena agraga otras

etapas como la de calidad de datos o el manejo efectivo de los datos en el ciclo de vida de los mismos para asegurar que tienen la calidad necesaria requerida para su uso (Freitas y Curry, 2016). Proponemos el siguiente esquema de cadena de valor de los datos para analizar junto a la cadena de valor de la IA:

Figura 3
Cadena de valor de datos



Fuente: Elaboración propia, en base a Curry (2016) y UNCTAD (2019).

La cadena de valor de los datos se conforma de la secuencia de recolección de los datos, su almacenamiento, las tareas de control y limpieza que aseguran su calidad, las tareas de procesamiento, y finalmente la inteligencia digital. Resulta fundamental atender a la cadena de valor de los datos y su integración con la IA para asegurar la disponibilidad de los mismos. El ritmo de consumo de los datos por parte de la cadena de valor de la IA puede sobrepasar el ritmo al cual nuevos datos están disponibles, creando un cuello de botella para futuros desarrollos (Villalobos *et al.*, 2022).

Por último, contar con una infraestructura tecnológica robusta es esencial para apoyar la investigación, el desarrollo y el despliegue de la IA. Esto incluye la potencia de cálculo y acceso a recursos informáticos de alto rendimiento para procesar grandes conjuntos de datos, conectividad fiable y de alta velocidad para la transferencia de datos y capacidad de almacenamiento en centros de datos seguros.

En los últimos años el desarrollo de modelos de inteligencia artificial más sofisticados estuvo acompañado de un consumo cada vez

más mayor de capacidad de cómputo (Cottier *et al.*, 2024). Si bien esta tendencia puede cambiar en la medida en que se busquen nuevas estrategias para los modelos de inteligencia artificial (Erdil, 2024), los centros de datos seguirán siendo indispensables para su desarrollo. Incluso ante las mejoras de eficiencia de los modelos de inteligencia artificial, se estima que en el futuro la adopción masiva de la inteligencia artificial y su integración en múltiples aplicaciones a través de amplios sectores de la economía llevará a un gran incremento del poder cómputo y por tanto de la energía requerida (Desislavov *et al.*, 2023).

Recuadro 1

Las inversiones en centro de datos crecieron exponencialmente en años recientes, en gran parte impulsados por la creciente demanda generada por el desarrollo de la IA. Se proyecta que el gasto global en la construcción de centros de datos crecerá un 53% entre el año 2022 y el año 2030, alcanzando los 49 mil millones de dólares para entonces (Bangalore *et al.*, 2023). Sin embargo, los proyectos

de inversión anunciados durante el año 2024 llevan a suponer que esos números subestiman el desarrollo del sector. En Estados Unidos se anunció recientemente un proyecto de inversión en centros de datos por 100 mil millones de dólares iniciales y por hasta 500 mil millones de dólares para el 2030 (OpenAI, 2025). Chile espera recibir inversiones en centros de datos por hasta 4 mil millones de dólares para el 2028 de acuerdo a su Plan Nacional de Data Centers 2024-2030. En Brasil se anunciaron para el periodo 2024 - 2034 diversos proyectos de inversión en centros de datos superiores a los 4 mil millones de dólares (Reuters, 2024a; Reuters, 2024b).

La distribución geográfica de los centros de datos muestra un claro patrón de concentración en pocos países: Estados Unidos, China, Japón, y Europa (representado por Países Bajos, Alemania, Francia, Irlanda e Inglaterra principalmente) hegemonizan actualmente el mercado (Cushman & Wakefield, 2024). Sin embargo, estas piezas clave de la infraestructura de la inteligencia artificial se caracterizan por su disponibilidad a través de la nube, de modo que son accesibles globalmente para la cadena de valor de la inteligencia artificial.

Algunos países han puesto a los centros de datos como piezas clave en sus estrategias de economía digital y de inteligencia artificial. Países emergentes como Malasia, Singapur y Chile, entre otros, han procurado motorizar sus estrategias de economía digital y de inteligencia artificial posicionándose como destino de las inversiones en centros de datos, al mismo tiempo que buscan el compromiso de las empresas inversoras en lograr acciones de formación de recursos humanos e incentivo a los sistemas de investigación e innovación locales (Ministry of Investment, Trade and Industry of Malaysia, 2023; Government of the Republic of Singapore, 2024; Ministerio de Cien-

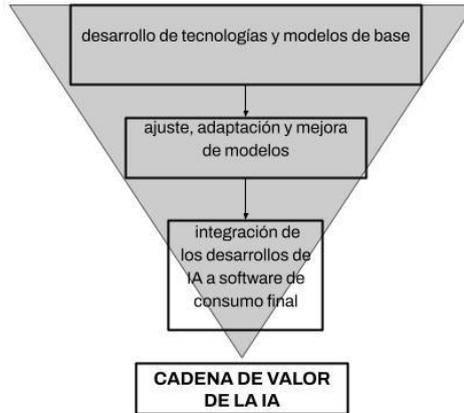
cia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile, 2024).

Por otra parte, los centros de datos han sido objeto de un cada vez mayor escrutinio ambiental. Según se deriva de los estudios sobre centros de datos (International Energy Agency, n.d.) su consumo energético aumentó año a año al punto de representar el 1% del consumo de energía a nivel global. A modo de ejemplo, en Irlanda, Países Bajos y Singapur hay moratorias a la instalación de nuevos centros de datos para asegurar la provisión de energía eléctrica para el conjunto del sistema. Los centros de datos también requieren un importante consumo de agua para la refrigeración lo cual ha sido motivo de conflicto social en algunos casos. Además, los desarrollos de mayor escala de centros de datos y su tendencia a agruparse en clusters en las cercanías de grandes urbanizaciones ha implicado en muchos casos una competencia por el acceso a la tierra con otros actores. En general, tanto a nivel nacional como municipal las regulaciones han ido incorporando requisitos mínimos de sustentabilidad en materia de uso del agua, consumo energético, y también criterios de regulación de uso de la tierra e integración con el entorno urbano a fin de reducir los riesgos que conllevan los centros de datos para las comunidades en las que se instalan (Soares *et al.*, 2024).

Cadena de valor de la IA

En este trabajo tomamos una versión simplificada de la cadena de valor de IA que consta de tres eslabones: i) desarrollo de tecnologías y modelos de base ii) ajuste, adaptación y mejora de modelos, y iii) integración de los desarrollos de IA a software de consumo final. Si bien es posible hacer una caracterización teórica de cada eslabón como categorías diferentes, cabe notar que en la práctica las fronteras entre estos son difusas.

Figura 4
Cadena de valor de la IA



Fuente: Elaboración propia.

El primer eslabón consiste en los desarrollos de tecnologías de base que actualmente están enfocados en el desarrollo de modelos fundacionales. Este eslabón abarca no sólo el entrenamiento de los modelos fundacionales, sino también el desarrollo de nuevas arquitecturas de redes neuronales, el desarrollo nuevas técnicas de aprendizaje automático, entre otras áreas. Los productos de esta etapa normalmente son desarrollos técnicos y científicos complejos que pueden impactar en múltiples aplicaciones tecnológicas. Esta etapa de la cadena de valor usualmente se caracteriza por requerir personal de muy alta calificación en el área temática de la inteligencia artificial, requerir el acceso a grandes volúmenes de datos, consumir una gran capacidad de cómputo y tener una fuerte conexión con el sistema de investigación científica e innovación. Por ello hay pocos actores a nivel global con capacidad de competir a escala de mercado en esta etapa. Cabe mencionar que existen instituciones científicas de países como Argentina, Chile, y Brasil entre otros, capacidad de aportar desarrollos de este eslabón a nivel experimental.

El segundo eslabón de la cadena de valor consiste principalmente en el ajuste, adaptación y mejora de modelos desarrollados en el eslabón anterior. Los productos de esta etapa consisten en desarrollos de IA adaptados para fines específicos, por ejemplo, modelos especializados en el procesamiento de datos clínicos y la clasificación de diagnósticos, modelos especializados en proponer combinaciones de agroquímicos en función de datos agronómicos, entre otros ejemplos. Los procesos y tareas comprendidas por esta etapa son entre otras el *fine-tuning* de modelos, su adaptación a un corpus específico de documentación, a veces si son modelos pequeños pueden ser re-entrenados específicamente para el sector o aplicación buscada.

Esta etapa de la cadena de valor también requiere de una fuerte relación con el sistema de investigación científica e innovación y de personal altamente calificado, aunque en este caso además de conocimientos relacionados a la inteligencia artificial, se requieren conocimientos del sector al cual se quiere integrar el desarrollo. Respecto al consumo de datos, esta

etapa puede desarrollarse a partir de conjuntos de datos más reducidos que la etapa anterior, sin embargo, sigue siendo imprescindible el acceso a conjuntos de datos importantes, en especial de los datos del sector de aplicación. Por otra parte, la capacidad de cómputo requerida para este eslabón es sensiblemente menor que para el eslabón anterior, aunque sigue requiriendo la existencia de infraestructura específica para inteligencia artificial.

El tercer eslabón de la cadena de valor es el desarrollo de aplicaciones que utilizan los modelos creados en las etapas previas, sin modificarlos ni adaptarlos. Su objetivo es crear software que optimice el uso de estos modelos, facilitando su integración en herramientas productivas como editores de código, texto o imagen. También abarca soluciones que coordinan consultas a múltiples modelos de IA y mejoran la interacción con los usuarios en entornos especializados. En esta fase, se requiere personal con formación técnica, pero no necesariamente expertos en inteligencia artificial o en un dominio específico. Además, su desarrollo no exige grandes volúmenes de datos ni capacidades de cómputo avanzadas.

Las etapas descriptas construyen una cadena de valor que va desde un segmento de muy alta complejidad y un uso intensivo de las mencionadas condiciones necesarias hasta un segmento de baja complejidad y poca dependencia de las condiciones necesarias. La primera de las etapas resulta ser el epicentro de las disputas geopolíticas en materia de inteligencia artificial, con una fuerte competencia internacional por ser pioneros en la inteligencia artificial general. Además de la competencia geopolítica, en tal segmento los principales actores privados son unas pocas grandes empresas.

Las estrategias de Inteligencia Artificial

Experiencia internacional

A lo largo de esta última década, han aparecido nuevos marcos regulatorios y recomendaciones de organismos internacionales para controlar el desarrollo de algoritmos de IA y el impacto que pueden tener en la sociedad. La primera publicación en este sentido fueron las *Universal Guidelines for AI* (UGAI) (Public Voice, 2018), seguida prontamente por los principios de IA de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)³, adoptados en 2019 tanto por los países del bloque como por los países del G20. En 2021, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por su sigla en inglés) publicó sus Recomendaciones sobre la Ética de la Inteligencia Artificial⁴, siendo la primera norma mundial sobre este tema. La misma no sólo es aplicable a los 194 Estados miembro de la UNESCO, sino que el organismo también apoyará a su implementación y a su control, requiriendo controles periódicos sobre el avance de la misma y seguimiento. En particular, estas recomendaciones se destacan por abrir la discusión sobre la ética en IA en este tipo de acuerdos internacionales.

En paralelo a estas iniciativas y muy influenciadas por las mismas, varios países han avanzado en el desarrollo y la publicación de estrategias nacionales y regionales de IA. Estos planes o estrategias establecen guías y prioridades para que los gobiernos lleven adelante, ordenen y cumplan con los objetivos planteados para el desarrollo de la IA, que pueden

3 Véase : <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>

4 Véase : https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380455_spa

variar desde el establecimiento del país como un referente en la materia o la utilización de la tecnología para mitigar problemas sociales. Hasta mayo de 2020, el Canadian Institute for Advanced Research (CIFAR) había identificado un total de 28 estrategias publicadas, tanto de manera nacional como regional, con una fuerte concentración en Europa Occidental, Norteamérica y el este de Asia (Kung *et al.*, 2020).

Cada una de estas estrategias tiene objetivos particulares según las prioridades que cada país identifique para el desarrollo de la IA. En general, se identifican las siguientes áreas principales de política en los planes: investigación, desarrollo de talentos, habilidades, política industrial, ética, datos e infraestructura digital, IA en gobierno e inclusión y bienestar social. CIFAR clasifica a los mencionados 28 planes de IA en tres grupos: aquellos que se enfocan más en la I+D, los que son más transversales, pero no tienen medidas de política específicas y los que son transversales y específicos. Estos últimos son los más preponderantes, indicando que los países le están dando mayor importancia a la creación de estrategias nacionales más abarcativas en temas y a la vez más específicas en cómo se cumplirán las metas y objetivos (Kung *et al.*, 2020).

La especificidad en las metas y objetivos a cumplir no son un tema menor y en general vienen de la mano de la asignación de presupuestos a las estrategias de IA: contar con presupuesto vinculado a metas facilita el control de ejecución. En cuanto a la gobernanza de estas estrategias, algunos planes designaron o crearon agencias específicas para monitorear la

implementación de las políticas (Kung *et al.*, 2020; Galindo *et al.*, 2021).

¿Qué pasa en América Latina?

Los países de la región con mayores capacidades para adoptar IA están muy rezagados en términos globales, superando únicamente a países de África. Dentro de los factores que traen este rezago se encuentra una infraestructura digital atrasada, la gran cantidad de información que aún no se ha digitalizado y los cuellos de botella en capital humano. Al interior de América Latina, el panorama es heterogéneo, con Brasil, Chile y Uruguay liderando el desarrollo y la adopción de estas tecnologías y Venezuela, Haití y Nicaragua en los últimos lugares (Vargas y Muenté, 2025).

Son varios los gobiernos de la región que han avanzado en la publicación de estrategias nacionales de IA en los últimos años. Para este trabajo, realizamos una revisión de las estrategias de IA de los cuatro países de la región que tienen una estrategia oficial de IA: Brasil, Chile, Colombia y Uruguay⁵. Para ello tomamos las estrategias publicadas y actualizadas por estos países y las analizamos según varios de los ejes que planteamos en la cadena de valor de la IA, como las condiciones necesarias para su desarrollo, el marco regulatorio y la gobernanza. Cabe aclarar que hay varios trabajos que consideran que Argentina tiene una estrategia nacional de IA completa (OCDE, 2022), pero como analizamos en la siguiente sección, a pesar de que en 2019 se realizó un informe estratégico, en la práctica el país no cuenta con un plan oficial.

5 No consideramos Argentina y México porque no tienen estrategias nacionales de IA publicadas en sitios web oficiales.

Tabla 1
Estrategias nacionales analizadas

País	Año de publicación o de actualización	Título	Organismo
Brasil	2021	Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
Chile	2024 (actualización)	Política Nacional de Inteligencia Artificial	Ministerio Nacional de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación
Colombia	2024	Hoja de Ruta para el desarrollo y la aplicación de la Inteligencia Artificial en Colombia	Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación
Uruguay	2024 (actualización)	Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial Uruguay 2024-2030	Agesic

Fuente: Elaboración propia.

Si bien la mayoría de estos planes se están implementando actualmente y muchas de las acciones que se establecen allí aún no iniciaron su ejecución, este análisis permite identificar qué temas son los más relevantes y cuáles eligieron para sus estrategias los países vecinos. Es decir, más allá de que aún no se hayan ejecutado las acciones de promoción del I+D en IA y de la formación de recursos humanos especializados, al analizar que todas las estrategias tienen acciones en ese sentido, nos da el indicio de que es un tema relevante para el desarrollo de la IA.

De la misma manera, es también importante diferenciar aquellas estrategias que tienen una gobernanza clara, cuyas tareas fueron asignadas a organismos concretos, y aquellas más generalistas. Si bien parecen similares ya que suelen asignar la responsabilidad a los ministerios de ciencia y tecnología, hay algunos matices. En Chile, por ejemplo, el Ministerio

de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación coordina la estrategia junto con 14 ministerios y organismos puntuales y cada acción de su plan tiene asignada uno o más responsables. Tiene fechas de finalización y se establecen plazos semestrales de monitoreo. Colombia también designa mecanismos específicos de seguimiento y evaluación. Brasil adopta un modelo tripartito con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, la Red del Ministerio y EMBRAPAII, aunque sin detallar mecanismos de monitoreo ni roles específicos. En Uruguay si bien la estrategia fue liderada y articulada por Agesic (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento) la gobernanza de la estrategia está por definirse. Para la elaboración de la estrategia, tanto Uruguay como Chile mencionan la realización de consultas públicas a la ciudadanía y actores del ecosistema. Además, Uruguay contó con la coo-

peración técnica del Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF, por su sigla en inglés) y la UNESCO⁶.

Un punto importante a aclarar es que ninguna de las estrategias explícita la asignación de presupuesto para llevar a cabo las estrategias, al menos no a través de fuentes oficiales. CENIA (2024) menciona que sólo la estrategia colombiana tiene presupuesto asignado, pero esta fuente no está actualizada en los planes más recientes analizados en este documento, sino que toma versiones anteriores, por lo que tampoco podemos afirmar algo en ese sentido.

Las estrategias también abordan sectores o desafíos sociales críticos específicos. Por ejemplo, Chile prioriza el uso de la IA para combatir la crisis climática, mientras que en Colombia los desafíos sociales tienen un rol destacado, con varias metas orientadas a abordar problemáticas como la protección de los recursos naturales, la gestión de residuos, el monitoreo de la calidad del aire y del agua y la planificación urbana sostenible. Por lo general, todas las estrategias establecen la incorporación de la IA y el análisis de datos en los procesos de formulación de políticas públicas con el objetivo de mejorar los servicios brindados.

Las condiciones necesarias en los planes de IA de la región

I+D

En las estrategias sudamericanas se repite la relevancia que le dan a la I+D el resto de los países recopilados por CIFAR. Chile y Colombia presentan metas específicas y estructuradas, mientras que Uruguay y Brasil son más transversales y no tienen medidas de política

tan específicas. En el caso de esta condición necesaria, hay una acción que se repite en los cuatro planes analizados que es el fortalecimiento de la integración del sistema científico dedicado a IA con el sector productivo. Por ejemplo, Chile tiene una acción específica que es otorgar "fondos para proyectos conjuntos universidad-industria en desafíos productivos mediante el uso de IA".

En otras medidas, las estrategias de Chile y de Colombia impulsan el financiamiento para investigación a través de recursos para áreas de investigación relacionadas, becas doctorales y estancias postdoctorales. Brasil y Uruguay buscan la integración internacional, generando alianzas con instituciones internacionales para desarrollar proyectos de investigación conjunta. Por último, Chile agrega un enfoque regulatorio sobre el tema, al proponer la actualización de su Ley de I+D para adecuarla al desarrollo de la IA.

Recursos Humanos

Los planes de la región destacan la importancia de la formación en IA para el desarrollo profesional y la industria. Los cuatro países impulsan programas de alfabetización sobre IA a la población, particularmente desde la educación básica y con el objetivo de tener una ciudadanía informada. También priorizan la educación universitaria en carreras relacionadas a la IA, en pos de la inserción profesional, lo que incluye acciones para aumentar la oferta de cursos y carreras relacionadas. Chile, Uruguay y Colombia tienen otras acciones en torno a la educación avanzada, brindando becas doctorales y de maestría en áreas vinculadas a la IA.

En otras acciones, Chile, Brasil y Colombia cuentan con programas de formación de formadores en habilidades para la implementación y desarrollo de IA. Por último, Brasil, Chile y Uruguay tienen acciones y lineamientos para promover la elección de carreras de Ciencias, Tecnología, Ingeniería y Matemáti-

6 Véase : <https://www.gub.uy/agencia-gobierno-electronico-sociedad-informacion-conocimiento/comunicacion/publicaciones/estrategia-nacional-inteligencia-artificial-2024-2030>

cas (STEM, por sus siglas en inglés) en mujeres y diversidades.

Infraestructura digital

A diferencia del I+D y la formación de recursos humanos capacitados, las acciones en torno a mejorar la infraestructura digital de los países son menos comunes. Chile es el único país con estrategias concretas, incluyendo un estudio de supercómputo hecho con el Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe (CAF) y un plan nacional de Data Centers (ver recuadro 1). Uruguay menciona la acción de “diseñar e implementar un plan de infraestructura digital avanzada para el desarrollo y uso de la IA”, pero no tiene ninguna medida específica y Brasil trata el tema en su estrategia de gobierno digital, pero no en su plan de IA.

Datos

Brasil, Uruguay y Chile mencionan acciones para garantizar y promover el acceso a datos para el entrenamiento de modelos. Chile por ejemplo busca un marco regulatorio claro para la colaboración público-privada para acceder a datos de calidad, mientras que Uruguay busca fortalecer a los datos públicos e impulsar los datos abiertos y la creación de espacios de datos para el entrenamiento. Por último, Brasil incluye una política de control de calidad de datos en su estrategia, además de promover que se acceda a datos abiertos de calidad y que sean representativos, considerando diversidades étnicas. En una línea similar, Brasil también fomenta la publicación de código abierto para identificar sesgos en modelos de aprendizaje automático.

Regulación

El entorno de las cadenas de valor está formado por las funciones de apoyo mencionadas en la sección de cadena de valor, las reglas y normativas (Nutz y Sievers, 2016). En este análisis a las estrategias de IA, se revisarán cuáles son las propuestas regulatorias y de gober-

nanza incluidas en cada una y en las siguientes categorías:

- **Principios éticos:** todas las estrategias tienen alguna acción en este sentido. En Chile, los lineamientos éticos son transversales al resto de sus acciones, por ejemplo, mediante programas de educación sobre el uso ético de IA, o al incorporar el uso ético en procesos de compras públicas. Brasil también tiene acciones concretas para la adopción de principios éticos, por ejemplo, exigiendo los principios de equidad, responsabilidad y transparencia (FAT, por sus siglas en inglés) en las licitaciones algorítmicas. Colombia también propone incentivos y normativas para la investigación ética en las organizaciones, la transparencia de los algoritmos públicos, las auditorías éticas de algoritmos y la publicación de las mismas, la educación de la ética en IA a toda la ciudadanía, entre otras acciones. Por último, Uruguay propone el fomento de los principios éticos para la IA en el sector privado.
- **Sandboxes regulatorios⁷:** están en 3 de las 4 estrategias (Chile, Brasil y Colombia). En Chile se estipula crear sandboxes en ciertas áreas específicas (para diciembre de 2025) y se plantea evaluar la ampliación a otros sectores. Brasil y Colombia proponen de manera general la creación de sandboxes.
- **Gobierno de datos:** sólo Chile y Colombia establecen políticas en este sentido: Chile plantea para junio de 2025 que su Ministerio de Hacienda publicará la Estrategia de Gestión de Datos para el sector público. Colombia prioriza la aplicación de estándares

7 “Espacios monitoreados de experimentación, prueba, y desarrollo de un ecosistema de innovación regulatoria para los modelos de Inteligencia Artificial, antes de que estos sean lanzados al mercado o utilizados sobre el público general” (Feole, 2021).

de privacidad, seguridad y transparencia en el uso de datos.

- **Otros marcos regulatorios:** Chile contempla la sanción de la Ley de Tratamiento y Protección de Datos Personales y de la Ley Marco de Ciberseguridad e Infraestructura Crítica de la Información. Uruguay menciona la sanción de "marcos regulatorios sectoriales específicos", en áreas como salud, educación, finanzas, entre otras.

Una historia reciente de las estrategias de IA en la Argentina

Desde que se publicaron los primeros planes de IA a nivel global Argentina tuvo tres gobiernos de diferentes partidos. La política de IA no estuvo exenta del impacto de la inestabilidad y los sucesivos cambios de gestión. Las tres administraciones tuvieron estrategias diferentes, ignoraron o contradijeron las iniciativas de sus predecesores y no lograron avanzar en la implementación de sus propias políticas. A las diferencias de enfoque entre gestiones se le suma las diferencias y vacilaciones al interior de cada gobierno.

Cada gobierno se enfocó en diferentes aspectos del conjunto de instrumentos de la política de innovación: Cambiemos diseñó un plan integral, el FDT buscó fortalecer la institucionalidad del sistema y la vinculación tecnológica y LLA en la infraestructura. Pero nada de eso se concretó. Cambiemos hizo un plan siguiendo ejemplos internacionales, pero sin una gobernanza clara ni financiamiento asignado y que además fue aprobado el último día de la gestión. El FDT, decidió no retomar el plan de Cambiemos, y recién a mitad de mandato impulsó el diseño de una agencia y mecanismos de promoción, que no llegó a poner en práctica por falta de tiempo, en parte consecuencia de la falta de acuerdos. La gestión de LLA no construyó sobre ninguno de los avances de las gestiones previas, y hasta el momento de publicar este artículo a un año de gestión no ejecutó los fondos asig-

nados a la promoción de la IA por préstamos internacionales. Su foco en infraestructura por el momento no tiene inversiones ni anuncios concretos.

Cambiamos (2015-2019)

Entre 2018 y 2019, el gobierno de Mauricio Macri elaboró lo que se llamó el Plan Nacional de Inteligencia Artificial. La coordinación del proyecto estuvo a cargo de la entonces Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva dependiente del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. A pesar de cubrir muchos de los temas que incluyen los planes de IA a nivel internacional, algunas limitaciones de diseño y procedimentales indican que no era una verdadera prioridad para el gobierno. Entre otras se destaca que no tenía presupuesto asignado, ni resolución administrativa y que se presentó públicamente la última semana de la gestión.⁸

Una motivación para impulsar el plan estaba atada a los objetivos del gobierno en materia internacional: ingresar a la OCDE. En noviembre de 2018 el gobierno aprobó la Agenda Digital Argentina 2030, en cuyo decreto se expresa que con dicha firma se está cumpliendo con los requerimientos necesarios para profundizar su participación en la OCDE "mediante un plan de acción concreto cuyo objetivo es alcanzar estándares propios de países OCDE"⁹. Ese mismo año, Argentina presidió el G20 y al año siguiente se publicaron los principios de IA de la OCDE que fueron adoptados por los países del G20.

8 Se presentó el 6 de diciembre de 2019. A esto se suma que el plan no está publicado en ningún sitio web oficial del Estado argentino (se puede encontrar en la página del Observatory of Public Sector Innovation de la OCDE)

9 Véase : <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/195154/20181105>

El documento toma como referencia las estrategias de Canadá, Francia, Corea del Sur, Japón, China y Finlandia para analizar distintos enfoques posibles, incluyendo los temas y sectores económicos que consideran prioritarios. En cuanto a los ejes estratégicos, el Plan presenta similitudes con los de otros países de la región estudiados en la sección anterior. Sus principales ejes incluyen recursos humanos, investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), datos y convergencia público-privada, infraestructura de supercómputo, implementación en el sector público y privado (con foco en la transformación industrial), impacto en el trabajo, ética y regulación, vinculación internacional, laboratorio de innovación, comunicación y concientización. Todos los ejes estratégicos del Plan están estructurados con una visión, objetivos específicos, metas asociadas e indicadores de cumplimiento.

El Plan es el resultado de un proceso de trabajo participativo en el cual se desarrollaron distintas reuniones, mesas de trabajo y consulta con referentes de la academia, sector privado, sector público y sociedad civil. Sin embargo, referentes que participaron del proceso entrevistados para este artículo afirman que, a pesar de que las consultas efectivamente eran amplias, lo que terminaba siendo parte del documento parecía elegido de manera aleatoria y no estaban claros los criterios por los cuales elegían un contenido por sobre otro. Esto se corrobora también en un documento que evalúa la metodología y el contenido del plan, y cuyos entrevistados del sector público y privado señalan la arbitrariedad en el proceso de trabajo y la falta de claridad respecto a “por qué se habían tomado determinadas elecciones (Aguerre y Levy, 2022). El mismo documento recoge otras limitaciones señaladas desde la sociedad civil y el sector científico, desde donde “se cuestionó el sesgo inicial del plan: no hubo una revisión crítica previa sobre para qué y para quiénes la Argentina requería de un cambio tecnológico” (Aguerre y Levy, 2022). Tampoco se tuvo en cuenta la distinción entre

proveedores y usuarios ni la forma de conciliar sus intereses (Aguerre y Levy, 2022).

Entre los indicios de que no era una verdadera prioridad del gobierno se destaca la falta de presupuesto asignado. Si bien en el documento se afirma que “se ha solicitado una partida específica en el Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional para la operacionalización del Plan Nacional y las actividades de planeamiento correspondientes en vistas a la implementación del mismo” (Presidencia de la Nación 2019) esto no llegó a concretarse. Otro indicio es la falta de jerarquía política que se le dio a la elaboración del plan, en términos de la autoridad y poder de los expertos a cargo. En el informe citado referentes de la sociedad civil y funcionarios de carrera señalaron que “el trabajo de coordinación del plan estaba poco jerarquizado, estando en manos prácticamente de una sola persona que debía desarrollar tanto el trabajo de escritura como la coordinación” (Aguerre y Levy, 2022).

Una vez terminada la gestión de Mauricio Macri, la siguiente administración (Alberto Fernández 2019-2023) no le dio continuidad al documento. A diferencia de las estrategias de otros países que luego del documento original publicaron actualizaciones que informan el grado de avance de la implementación de la estrategia, en este caso no sucedió y no es posible encontrar información sobre la ejecución de las metas que proponía el plan. A pesar que según la OCDE (2022) y quienes replican esa información argentina tiene una “Estrategia de IA completa”, por todos los motivos que enunciamos no podemos afirmar que el documento constituye un plan oficial para Argentina.

FDT (2019-2023)

La gestión del FDT (2019-2023) decidió tomar el plan de 2019 como “documento de referencia”, sin avanzar en nuevas versiones de ese plan ni en un plan alternativo. Las razones por las cuales no se retomó el plan varían. Por un lado, desde el gobierno lo criticaron

por tratarse de un plan "sin ninguna estructura administrativa ni ningún presupuesto aprobado, por lo que no tiene asignaciones presupuestarias"¹⁰. Además señalan que en los primeros años de gestión la prioridad en la agenda de gobierno en términos de tecnología e innovación estuvo en la respuesta a la pandemia del COVID-19.¹¹ Algunos ex funcionarios entrevistados para este trabajo señalan también que, a pesar de que era considerado un tema estratégico, se decidió incorporarlo de manera transversal a todos los sectores y agendas, pero sin un plan articulador.

Gran parte de las iniciativas para promover el desarrollo y adopción de la IA se articularon desde la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), que en noviembre del 2021 creó el Programa de Inteligencia Artificial. Este tenía como objetivo apoyar al Consejo Económico y Social para la promoción de inteligencia artificial, coordinar con distintas áreas del Estado Nacional, el sector académico y de representación gremial, fomentar la investigación y realizar tareas de difusión y capacitación en torno a la IA.¹²

10 Respuesta del Jefe de Gabinete, Santiago Cafiero, en la sesión informativa del Senado en el 2020.

11 En un documento de diagnóstico realizado en el marco de un programa de del BID se señala que "el documento [del plan de IA 2019] se focaliza en aspectos muy generales sin aportar mayores precisiones sobre cómo poner en marcha en forma concreta la estrategia. Además, los cambios de prioridades gubernamentales producto de la pandemia del COVID-19 hicieron que la citada estrategia quedara como un documento de referencia" (Tacsir y Tacsir, 2022).

12 Véase : <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/253666/20211130>

Una de las propuestas más importantes que surgió en el marco del programa es el Centro Argentino Multidisciplinario de Inteligencia Artificial (CAMIA). Para este objetivo se realizó una aplicación exitosa a un préstamo del BID por usd 35 millones, en el marco del Programa de Apoyo a las Exportaciones de la Economía del Conocimiento. La aplicación se realizó durante el 2022 y fue finalmente aprobada en junio del 2023 pero no llegó a ejecutarse, ya que unos meses después de que se aprobara hubo un nuevo cambio de gestión. Como se señala más abajo, el gobierno que asumió en diciembre del 2023 no retomó la iniciativa ni la ejecución del préstamo.¹³

El financiamiento del BID aprobado en el 2023 tenía dos objetivos concretos: (1). Crear el CAMIA como un centro de IA aplicada que articule las capacidades de IA, apoye al sector productivo en la adopción de estas tecnologías y coordine una agenda sobre aspectos regulatorios. (2). Abrir tres llamados, uno orientado a consorcios tecnológico-productivos para la aplicación de IA en cadenas de valor, y dos para fortalecer el sistema científico-tecnológico en IA.

Los documentos oficiales elaborados para aplicar al préstamo brindan información respecto a cuál era el diagnóstico del gobierno. Este apuntaba a dos debilidades del ecosistema de IA en Argentina, al cual consideraba "desarticulado": 1) la ausencia de un actor autori-

13 La Agencia I+D+i, el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Ministerio de Economía son los organismos ejecutores de este préstamo, que tiene un plazo de 5 años. <https://www.iadb.org/es/proyecto/AR-L1357> Como señalamos más abajo la gestión de LLA puso en revisión y paralizó la mayor parte del financiamiento de la Agencia de I+D+i. Al momento de cerrar este artículo en enero de 2025 no se ejecutó ni hubo anuncios relativos a este préstamo del BID.

zado que coordine acciones, reúna preocupaciones y propuestas, y 2) la poca transferencia de tecnología al sector productivo (Tacsir y Tacsir, 2022). La creación del CAMIA buscaba promover un actor reconocido con una visión clara y bien definida y que pueda ayudar a guiar el ecosistema, ser el interlocutor natural con otros actores a nivel nacional y global. Se planteaba que conecte el know-how sectorial y el específico de IA y que ofrezca soluciones implementables a problemas específicos de las empresas. Las recomendaciones sobre las características del centro surgen de un relevamiento de experiencias de otros países, particularmente del CIFAR de Canadá, C4IA de Brasil, LATU en Uruguay y CORFO en Chile.

El plan sugería que la incubación del centro debía ser en una institución existente que cumpla atributos como autonomía, participación del sector privado (incluyendo espacios en la junta directiva y en la selección de las autoridades) (Tacsir y Tacsir, 2022).

La otra parte del programa con el BID, abrió en octubre del 2023 una convocatoria de la Agencia de I+D+i para proyectos asociativos para la aplicación de Inteligencia Artificial (IA). El objetivo de la convocatoria era promover el desarrollo de nuevas soluciones de impacto sectorial, con alto contenido científico y basadas en inteligencia artificial (IA) y ciencia de datos (CdD), pasibles de ser exportadas y/o capaces de incrementar el potencial exportador del sector a partir de su implementación. Se priorizaría proyectos en cuatro áreas/sectores estratégicos: Logística, Minería, Bioinformática, y Agroindustria. El financiamiento se realizaba a través de ANRs de hasta \$320.000.000 junto con su propuesta de aporte de contraparte por parte de los beneficiarios del 20% del costo total.¹⁴ La

fecha de aplicación fue prorrogada hasta el 20/12/2023, pero no llegó a adjudicarse ni ejecutarse y hasta el momento de entregarse este artículo sigue sin ejecución.

Un rasgo del abordaje de la IA del FDT, especialmente contrastante con el de LLA, es la preocupación por reducir los riesgos de la IA y promover iniciativas para su uso responsable. A pesar de no estar enmarcadas en un plan estratégico, desde diferentes áreas se impulsaron iniciativas vinculadas a la regulación, el uso y la adopción: se publicó una hoja de ruta orientada a promover el uso de IA en el Estado nacional; se creó un programa con espacios de trabajo relacionadas a la economía de la lengua y al desarrollo de IA en idioma español; se creó el “Programa de transparencia y protección de datos personales en el uso de la inteligencia artificial” (aunque limitado a la observación y diagnóstico y sin aportar soluciones al uso ilegal de datos personales ni articular el poder de policía).¹⁵ En paralelo en el área internacional el gobierno tuvo una participación activa en foros organizados por la UNESCO y firmó la adhesión al Pacto Global de Inteligencia Artificial (GPAI, por sus siglas en inglés). En otras aplicaciones, en el ex Ministerio de Cultura se utilizaron técnicas de aprendizaje no supervisado para analizar información relevante del ámbito (Avenburg *et al.*, 2022).

públicas o privadas sin fines de lucro de ciencia y tecnología (tipo 1), otras instituciones sin fines de lucro que no sean de Ciencia y Tecnología (asociaciones, federaciones, confederaciones, fundaciones, otros) (tipo 2), y empresas nacionales PyMEs, cooperativas (con certificado INAES) y Empresas del Estado (incluye Sociedades del Estado y Sociedades con participación estatal mayoritaria) (tipo 3).

14 Los beneficiarios serían consorcios Tecnológico - Productivos integrados por instituciones

15 Para un relevamiento de estas iniciativas, véase: Vercelli (2023)

Un rasgo sintomático de los vaivenes que caracterizó al abordaje de la IA por parte del FDT es que, luego de haber encarado iniciativas de manera dispersa mediante diferentes ministerios y organismos, recién al final del mandato desde la jefatura de gabinete se impulsó la mesa interministerial sobre Inteligencia Artificial, la cual se constituyó en septiembre del 2023, que entre otras responsabilidades se le asignó "diseñar una estrategia integral al respecto para ser aplicada por el Poder Ejecutivo Nacional".¹⁶

En suma, la política sobre IA del FDT se caracteriza por la fragmentación, la falta de una estrategia integral y el énfasis en los riesgos y en iniciativas de uso responsable. En parte por la falta de definiciones y acuerdos al inicio de la gestión, los instrumentos de promoción (el CAMIA y fondos de la Agencia de I+D+i) se terminaron de delinear muy cerca del fin de mandato y no llegaron a implementarse. El cambio de gestión a fin del 2023 implicó un nuevo cambio de rumbo y de enfoque, esta vez más brusco, respecto a cómo abordar la IA.

LLA (2024)

El gobierno de LLA no retomó el plan de 2019, ni el proyecto del CAMIA de 2023, ni la convocatoria de la Agencia de I+D+i para proyectos asociativos. Discursivamente, la IA tiene mucho protagonismo en la agenda del gobierno y desde la secretaría de Innovación señalan que es su agenda prioritaria, y tanto

el presidente como sus asesores, plantean convertir a Argentina en un hub global de IA.¹⁷

La estrategia para ese objetivo tiene dos pilares: atraer inversiones para instalar centros de datos y promover un marco desregulado de la IA. Sin embargo, al momento de entregar este artículo no se dieron a conocer proyectos de inversión en centros de datos ni proyectos de desregulación. Tampoco se aclaró cuáles son las normas que se desregularían. Como no hay regulación de la IA vigente hoy en Argentina, se entiende que la desregulación prometida es entonces simplemente no impulsar ninguna regulación. Desde la secretaría de innovación se estaría avanzando en mesas de articulación con empresas, pero hasta enero del 2025 se desconoce el contenido de esas reuniones o el tipo de propuestas que se estaría conversando con las empresas.¹⁸

Un hito importante para la gestión de LLA fue la Semana de la IA organizada en diciembre del 2024, con mucha presencia de empresas, especialmente multinacionales y llamativa ausencia de instituciones y referentes del sistema público de I+D en IA. La apertura estuvo a cargo del presidente, pero no se dieron a conocer iniciativas o programas de apoyo a la IA,

16 Véase : <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/293710/20230908> Un mes antes del cambio de gestión, el 9 de noviembre del 2023, se realizó la primera reunión de la mesa donde se abordaron los riesgos y oportunidades que conlleva la IA para el mercado laboral. Véase : <https://www.argentina.gob.ar/noticias/encuentro-de-trabajo-de-la-mesa-interministerial-de-inteligencia-artificial>

17 El presidente sostuvo reuniones con ejecutivos de las principales empresas que desarrollan o influyen globalmente en el desarrollo de la IA (se reunió con los CEOs de Apple, OpenIA, Google, Meta, Tesla). Véase : <https://www.infobae.com/economia/2024/10/29/el-jefe-de-asesores-economicos-de-milei-explico-por-que-argentina-puede-posicionarse-como-un-polo-de-ia-superior-a-eeuu-china-y-europa/>

18 Véase : <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-realizo-una-mesa-de-trabajo-sobre-inteligencia-artificial-con-el-sector-privado>

aunque se insistió en el plan de desregulación y la promoción de centros de datos.¹⁹

En diciembre de 2024 también se anunció el Plan Nuclear Argentino que tendría el objetivo de brindar energía a centros de entrenamiento de inteligencia artificial, aunque todavía no se dio a conocer ningún documento oficial o detalles del plan.²⁰

Mientras tanto, la gestión de LLA está debilitando al extremo tres elementos fundamentales para la adopción y el desarrollo de la IA: la formación de recursos humanos a través del desfinanciamiento de las universidades públicas, la investigación a través del desfinanciamiento de las instituciones de ciencia y tecnología y el apoyo a la innovación a través de la paralización de las actividades de la Agencia de I+D+i, sin proponer ninguna alternativa, mejora o reemplazo. Para tener una dimensión del impacto vale la pena repasar el apoyo de la Agencia de I+D+i a proyectos de vinculados a IA en las gestiones previas, entre 2016 y 2022: (1) 17 centros académicos recibieron financiamiento para realizar actividades vinculadas con IA, por un total de \$320 millones (las instituciones que más recibieron son el CONICET seguido de universidades como UNL, UBA, ITBA y UNLP) (2) 82 empresas y personas desarrolladoras recibieron financiamiento para soluciones de IA. Por lo tanto, el universo de instituciones y empresas

que reciben financiamiento de la Agencia de I+D+i para desarrollar y adoptar IA, que ya de por sí era pequeño, pasó a ser nulo. Más allá de las limitaciones o ineficiencias que pueden tener los subsidios para investigación, desarrollo y adopción de tecnologías, este recorte del financiamiento va en contra de las mejores prácticas para la promoción de la IA relevadas en la sección anterior y debilita las capacidades locales para la investigación, el desarrollo y la adopción de IA.

En paralelo y en línea con la notoriedad que ganó la IA en la agenda pública, en 2024 se presentaron en el Congreso de la Nación Argentina más de 25 proyectos de ley regulatorios de la IA. Dentro de los proyectos presentados, no hay una tendencia clara respecto al enfoque: muchos proponen una regulación general de la IA, mientras que otros regulan usos específicos. Además, hay varios proyectos que son modificaciones de regulaciones existentes y otros que plantean una regulación nueva e integral de la IA. Dentro de los usos específicos, se destacan las modificaciones a la ley de datos personales, de propiedad intelectual, de defensa del consumidor y a normativas del Código Penal sobre delitos cometidos en la esfera digital (Guilera *et al.*, 2024). Estos enfoques diversos de encarar la regulación de la IA, y el hecho de que ninguno de los proyectos haya sido aprobado, constituyen un reflejo de época de la falta de consensos en Argentina para encarar estos temas.

19 La iniciativa más concreta fue un premio de usd 5 mil y horas de cómputo en la supercomputadora Clementina en el marco del concurso “IA transformadora - Premio a la Innovación en Inteligencia Artificial”. Véase : <https://www.argentina.gob.ar/noticias/finlizo-la-primera-semana-de-la-inteligencia-artificial-en-argentina>

20 Véase : <https://econojournal.com.ar/2024/12/milei-anuncio-plan-centrales-nucleares-desarrollar-centros-de-inteligencia-artificial/>

Reflexiones finales

Mientras la velocidad de los avances de la IA se acelera, en la Argentina las estrategias para aprovechar su potencial siguen estancadas. Las novedades tecnológicas a nivel global contrastan con la inacción política a nivel local. La relevancia de la IA para el desarrollo del país es sostenida por todo el arco político y referentes técnicos, sin embargo, esto no logró traducirse en iniciativas que potencien su adopción y desarrollo. La falta de continuidad en las polí-

ticas públicas entre administraciones es una de las principales barreras. La actual administración no es ajena a este patrón, limitándose a declaraciones sin un plan de acción concreto.

Argentina tiene potencial para competir en el desarrollo de la IA y convertirse en un polo a nivel regional. Como analizamos en la segunda sección de este documento, la IA puede pensarse como una cadena de valor compuesta por tres eslabones, cada uno con diferente nivel de complejidad, insumos y capacidades necesarias para su desarrollo. Actualmente, Argentina cuenta con ejemplos de aplicaciones y empresas en el segundo y tercer eslabón: empresas que hacen *fine tuning* de modelos o construyen soluciones con algoritmos conocidos, y empresas que realizan aplicaciones de modelos en software para consumo final. En el primer grupo de empresas que desarrollan grandes modelos y modelos fundacionales, Argentina no tiene aún participación. Esta es una actividad que requiere un nivel avanzado de desarrollo y una inversión importante de recursos y si bien hay argumentos que se esgrimen para promover la construcción de modelos fundacionales propios (por ejemplo, por privacidad y seguridad o para reforzar el uso de español latinoamericano) son muy pocas las empresas con la capacidad y recursos para competir en esta categoría²¹.

Argentina necesita una estrategia y políticas para competir en la cadena de valor de la IA y embarcarse en un proceso de *upgrading*,

es decir avanzar hacia eslabones más complejos en los que hay más valor y potencial impacto en términos de empleo, productividad y exportaciones. La demanda de recursos es diferenciada en cada uno de los eslabones por la complejidad de la aplicación de la IA en cada una de ellos. Por este motivo, para hablar de las oportunidades de Argentina para insertarse en funcionalidades y desarrollos de IA más complejos y competitivos, es necesario discutir los recursos y capacidades que tiene el país para atender a estas necesidades.

Para escalar en la cadena de valor hace falta aumentar la formación de RRHH especializados e investigadores, aumentar los recursos destinados a investigación e invertir en equipamiento e infraestructura. Las capacidades del país en estos tres aspectos son insuficientes y, en algunos casos, se encuentran gravemente amenazadas.

Este escenario plantea dos ritmos: la rapidez con la que los cambios se producen y la relativa lentitud del debate público. Nuestra propuesta plantea un enfoque en dos tiempos. Por un lado, mantener los debates necesarios sobre aspectos clave como la regulación para un uso adecuado, la reducción de sesgos y la protección del acceso a los datos y la privacidad; y, por otro, implementar acciones concretas que impulsen la adopción de estas innovaciones en el sistema productivo y el sector público. Una estrategia bimodal que combine acciones inmediatas con impacto tangible con un enfoque a largo plazo. Que considere las capacidades reales del sector público para evitar la formulación de programas que superen sus posibilidades de ejecución y financiamiento. Si bien la visión a largo plazo puede ser debatida, la implementación de medidas inmediatas es esencial para asegurar que Argentina no quede rezagada en este proceso.

Infraestructura

El debate sobre la promoción de los centros de datos en el país se suele presentar de ma-

21 Recientemente se hizo público el modelo Deepseek V3 de la compañía DeepSeek el cual se estima se desarrolló con muchos menos recursos que otros modelos de capacidades similares. Esto ha planteado una posible reducción de las barreras de entrada al eslabón. Sin embargo, no hay todavía evidencia suficiente en ese sentido y aún es un eslabón en el cual se requieren grandes inversiones para competir.

nera binaria respecto a su instalación y no se atiende el “cómo” de su implementación. Contar con un centro de datos no tiene un impacto directo en la productividad o disponibilidad de capacidad de cómputo. A modo de ejemplo, una empresa local o un grupo de investigación local pueden contratar recursos de cómputo que usará de forma remota sin importar si los servidores se encuentran en el país o no y sin diferencia en el costo de uso. Por ese motivo, las inversiones en centros de datos son una oportunidad de desarrollo de capacidades en IA para la Argentina, pero sólo si se establecen las condiciones adecuadas para esas inversiones y se negocian compromisos con el desarrollo local de parte de las empresas inversoras.

En el recuadro 1 se analizaron las ventajas, desventajas y los cuidados que deben tenerse al momento de promover la instalación de centros de datos en el país. En función de dicho análisis consideramos que entre los principales aspectos a considerar están: a) evaluar el esquema fiscal bajo el cual operarán, ya que los centros de datos sólo generan ingresos fiscales directos de consideración si tributan sobre el valor inmueble y el equipamiento computacional, b) evaluar las sostenibilidad del sistema de generación y distribución eléctrico ante la demanda potencial que implican, c) definir regulaciones ambientales específicas, sobretodo relativas al consumo de agua y eficiencia energética, y d) asegurar convenios de cooperación por parte de las empresas inversoras para la capacitación de recursos humanos en el país y creación de una cadena de suministros los componentes del centro de datos que puedan ser fabricados localmente.

Teniendo en cuenta esas consideraciones, la posibilidad de vincular la instalación de centros de datos al desarrollo de la energía nuclear, particularmente mediante reactores modulares pequeños (SMRs), se presenta como una estrategia prometedora. Actualmente, no existe un plan en Argentina que integre estos

elementos, pero la visión estratégica de combinar infraestructura tecnológica con energía limpia y de alta densidad permite proyectar acciones y políticas específicas en el mediano y largo plazo. La energía no solo es un factor clave en el funcionamiento de los centros de datos, sino también un elemento crítico para la competitividad de los países que buscan posicionarse como nodos tecnológicos globales. A pesar de las oportunidades, es importante reconocer que esta no es una solución de corto plazo.

Si bien la instalación de centros de datos puede fortalecer la infraestructura digital del país, enfocarse únicamente en la promoción de centros de datos es apuntar a uno de los segmentos de menor valor agregado de la cadena de IA. Así como en energía nuclear la Argentina no es sólo un país proveedor de uranio (en gran medida debido a que hay ingenieros, know how, formación, innovación), en IA el país no debería ser sólo proveedor de frío, agua y bajas regulaciones. Existen otros lugares de la cadena donde la Argentina podría aspirar a competir.

Datos

Como vimos al analizar la experiencia internacional, la disponibilidad de datos es un tema presente en la mayoría de los planes nacionales de IA. Si bien en Argentina casi todas las administraciones han declarado que los datos son un activo, esta afirmación es cierta solo si está acompañada de acciones concretas. Para el desarrollo de la IA es necesario contar con datos ordenados, digitalizados y de calidad. Es por esto que muchas estrategias proponen desarrollar un programa de gobierno de datos y desplegar estrategias para el uso, cuidado, e intercambio de datos (públicos y privados, de los diferentes niveles del Estado y de empresas).

Un obstáculo evidente para la adopción de IA es la deuda tecnológica del Estado argentino. Actualmente aún persisten dependencias nacionales y provinciales que gestionan expe-

dientes en papel o manejan datos críticos en hojas de cálculo. La adopción rápida de soluciones de IA por parte del Estado para mejorar su funcionamiento y los servicios que ofrece es clave para aprovechar los datos y dar un salto tecnológico significativo. Esta iniciativa puede convertirse en un modelo a seguir para el resto de la sociedad, posicionando al Estado como "usuario inteligente" de IA²². Esto requiere de la capacidad de seleccionar y adquirir las herramientas adecuadas, implementarlas de manera efectiva y capacitar recursos humanos. La propuesta de fomentar un Estado que adopte la inteligencia artificial y la promueva a través de su uso no reemplaza la necesidad de incorporar IA en las cadenas y procesos productivos de las empresas.

Hasta ahora, los casos en los que se incorporó IA en áreas del Estado argentino fueron proyectos aislados, que no escalaron y no son repetibles. Al cambiar la estructura con cada administración, cambiar los objetivos estratégicos y no sostener políticas de estado, parte del conocimiento se pierde. Es crucial que un actor logre dar continuidad a estos proyectos y preservar el conocimiento, logrando escalar las soluciones, que promover proyectos individuales.

I+D

Fortalecer la investigación es fundamental no solamente por el efecto que tiene en la generación de conocimiento relevante, sino también porque los grupos de investigación tienen un alto impacto en la formación de recursos humanos y de docentes que contribuyen a garantizar el flujo necesario de profesionales.

El otro aspecto que requiere políticas de apoyo es la vinculación tecnológica. Una discusión recurrente es el desafío que presenta el intercambio de conocimiento entre los centros académicos y el mundo productivo. Al igual que en otras áreas de estudio, los grupos de investigación en tecnologías de la información en Argentina se han inclinado más por publicaciones académicas, que suelen ser más relevantes a la hora de concursar por cargos o por los pocos financiamientos existentes, que por desarrollar tecnología, productos para el mercado o soluciones a desafíos sociales. Este tema es relevante también en las estrategias de los países analizados previamente, dado que todos tienen acciones para el fortalecimiento de la integración del sistema científico dedicado a IA con el sector productivo.

Es necesario fomentar la investigación aplicada y el intercambio de conocimientos entre el sistema productivo y el aparato de investigación, abarcando desde los incentivos y reglamentaciones del CONICET hasta la estructura de beneficios y salarios. Las organizaciones intermedias y centros, como la Fundación Sadosky, pueden desempeñar un papel clave en facilitar este intercambio (Bril Mascarenhas, 2024). El Centro Argentino Multidisciplinario de Inteligencia Artificial (CAMIA) era una propuesta interesante en ese sentido, ya que tenía como objetivo integrar las capacidades en IA, apoyar al sector productivo en la adopción de estas tecnologías y coordinar una agenda regulatoria. Para liderar los esfuerzos de vinculación tecnológica, Argentina necesita un centro de referencia que articule redes de investigadores locales y globales, contratando a los mejores especialistas y colaborando con científicos y tecnólogos en el exterior.

RRHH

Existe un consenso a nivel mundial sobre que la adopción y despliegue de la IA exige el desarrollo de recursos humanos calificados. Esto se ve reflejado en los programas y estrategias de

22 Algunos ejemplos posibles pueden encontrarse en estas propuestas del ámbito de la justicia (Cristallo *et al.*, 2023), la educación (Caldeiro *et al.*, 2024), la salud (López *et al.*, 2023) y en la estructura del Estado (Alessandro y Ortiz de Zárate, 2022).

IA como analizamos en la sección anterior. En la Argentina nos encontramos a contramano del mundo con respecto a este tema: por un lado, el Gobierno actual indica que el desarrollo y adopción de la IA son una prioridad pero al mismo tiempo ejecuta cambios de política que conllevan la reducción de recursos de alto nivel de formación (restricciones presupuestarias en el CONICET y en las Universidades Nacionales, y recortes salariales para investigadores y docentes).

Si estos recursos son un insumo para la IA entonces nos encontramos en una situación de destrucción de stock. Un juego de stock vs flujo que el Gobierno actual parece no comprender. Los recortes presupuestarios impactan en la creación de recursos humanos capacitados (flujo) mientras que los desarrollos actuales pueden llevarse a cabo por contar con un importante stock de estos recursos tanto en el sector público como en el sector privado. Si bien las universidades nacionales no son el único generador de personal capacitado, gran parte de los docentes con formación técnica de las universidades privadas e incluso de institutos de formación profesional, se formaron en el sistema de universidades nacionales. Es crucial mantener un flujo constante de nuevos talentos a través de programas educativos y alianzas con el sector privado, para evitar el agotamiento del stock de capacidades humanas.

La formación de recursos humanos está intrínsecamente relacionada con la investigación. Es a través de los centros de investigación que los docentes se mantienen informados y actualizados en una disciplina que cambia con rapidez. En IA, los resultados de la investigación de punta impactan con velocidad en los productos y servicios que llegan al mercado. La destrucción de stock es un golpe a la generación de recursos humanos y a la creación de valor. Argentina, al igual que otros países estudiados, debe apostar por el camino de generación de capacidades de alto nivel a través de centros propios y con aliados. Chile, por

ejemplo, impulsó la formación del CENIA, que funciona como referente, a la vez que cuenta con diferentes programas de formación y actualización. Además, ha conformado laboratorios avanzados mediante alianzas estratégicas (tanto públicas como privadas) para el desarrollo de la IA, un ejemplo es el laboratorio INRIA CHILE, junto al prestigioso instituto francés INRIA.

Es útil mirar el problema desde el punto de vista de stock vs flujo para entender por qué aunque hoy estos temas no parecieran ser un problema -todavía hay stock-, pueden serlo. No debemos descuidar el flujo porque a medida que se consume el stock de capacidades, la posición de la Argentina tenderá a empeorar. Esta es un área que es competencia del Estado y donde es posible accionar con claridad y determinación.

Nos resta señalar que la Argentina tiene que adoptar una estrategia integral para insertarse en los eslabones más dinámicos de la cadena de valor de la IA. Para ello, es necesario que se consideren acciones para potenciar lo que identificamos como condiciones necesarias para el ecosistema de IA: acceso a datos de calidad, investigación y desarrollo, recursos humanos capacitados y la infraestructura digital. Más allá del caso puntual de los centros de datos dentro de la infraestructura digital, Argentina debe desarrollarse en el resto de los pasos de la cadena de valor, desde la capacitación técnica hasta la creación de herramientas específicas para sectores estratégicos. Estas acciones, si se implementan con visión y consistencia, permitirán que el país no solo adopte la IA, sino que también ocupe un lugar competitivo en su desarrollo global y se posicione como un líder en la región.

Referencias bibliográficas

- Alessandro, M. y Ortiz de Zárate J. M. (2022). *Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado*. Buenos Aires: Fundar.

- Aguerre, C. & Levy Daniel, M. (2022). *Reportes de política pública en Argentina*. s.l.: Empatía. la.
- Attard-Frost, B. & Widder, D. G. (2023). *The Ethics of AI Value Chains*. Recuperado de: <https://arxiv.org/abs/2307.16787>
- Avenburg, A., Houllé, J., Luvini, P. & Rodrigues Pires, M. (2023). *Guía práctica para caracterizar a la población objetivo de una política pública a partir de registros administrativos*. Buenos Aires: Fundar.
- Bangalore, S., Bhan, A., Del Miglio, A., Sachdeva, P., Sarma, V., Sharma, R. & Sriathsan, B. (2023). *Investing in the rising data center economy*. McKinsey & Company. Recuperado de: <https://www.mckinsey.com/industries/technology-media-and-telecommunications/our-insights/investing-in-the-rising-data-center-economy>
- Berg, J., Snene, M. & Velasco, L. (2024). *Mind the AI Divide: Shaping a Global Perspective on the Future of Work*. New York: United Nations.
- Bril Mascarenhas, T., Rubio, J., Stampella, M. y Tacsir, E. (2024). ¿Quién es quién en la industria de software? *Tres universos de empresas argentinas*. Buenos Aires: Fundar
- Caldeiro, G.; Chamorro, F.; González, N.; Kvitca, A. y Milillo, C. (2024). *Inteligencia artificial y aprendizaje activo: investigación y diseño de estrategias de enseñanza con IA en escuelas*. Buenos Aires: Fundar/PENT FLACSO.
- Centro Nacional de Inteligencia Artificial. (2024). Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2024. Informe regional sobre el desarrollo y la regulación de IA en América Latina. Recuperado de: https://indicelatam.cl/wp-content/uploads/2024/12/ILIA_2024_compressed.pdf
- Cottier, B., Rahman, R., Fattorini, L., Maslej, N. & Owen, D. (2024). *The rising costs of training frontier AI models*. <https://doi.org/10.48550/arXiv.2405.21015>
- Cristallo, J.; Lavin, R.; Gayraud, F. y Daglio, A. C. (2023). *Transformación digital en el sistema de justicia: oportunidades para una justicia rápida, accesible y transparente*. Buenos Aires: Fundar.
- Curry, E. (2016). *The Big Data Value Chain: Definitions, Concepts, and Theoretical Approaches*. In J. Cavanillas, E. Curry & W. Wahlster (Eds.). *New Horizons for a Data-Driven Economy* (pp 29-37). Springer: Cham.
- Cushman & Wakefield. (2024). *2024 Global Data Center Market Comparison*. Recuperado de: <https://cushwake.cld.bz/2024-Global-Data-Center-Market-Comparison>
- Desislavov, R., Martínez-Plumed, F. & Hernández-Orallo, J. (2023). Trends in AI inference energy consumption: Beyond the performance-vs-parameter laws of deep learning. *Sustainable Computing: Informatics and Systems*. 38, 100857. <https://doi.org/10.1016/j.suscom.2023.100857>.
- Engler, A. C. & Renda, A. (2022). *Reconciling the AI Value Chain with the EU's Artificial Intelligence Act*. Bruselas: CEPS.
- Erdil, E. (2024, 13 de diciembre). *Frontier language models have become much smaller*. Epoch AI. Recuperado de: <https://epoch.ai/gradient-updates/frontier-language-models-have-become-much-smaller>
- Feole, M. (2021). *Quitarle el velo a la inteligencia artificial*. Buenos Aires: Fundar.
- Freitas, A., Curry, E. (2016). *Big Data Curation*. In J. Cavanillas, E. Curry & W. Wahlster (Eds.). *New Horizons for a Data-Driven Economy* (pp 87-118). Springer: Cham.
- Galindo, L., K. Perset and F. Sheeka (2021). An overview of national AI strategies and policies. *OECD Going Digital Toolkit Notes*. Núm. 14. Government of the Republic of Singapore.
- (2024). *Digital Connectivity Blueprint Report*. Singapore: Government of the Republic of Singapore.
- Gómez Mont, C., Del Pozo, C. M., Martínez Pinto, C. & Martín del Campo Alcocer, A. V. (2020). *La inteligencia artificial al servicio del bien social en América Latina y el Caribe: Pa-*

- norámica regional e instantáneas de doce países. s.l.: BID. <https://doi.org/10.18235/0002393>
- Guilera, S., Pomares, J., Guillén, M. B. & Luvini, P. (2024). *Marcos regulatorios de la IA: tendencias emergentes en la agenda legislativa argentina*. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella, CEPE y GIDE.
- Härilin, T., Björnsson Rova, G., Singla, A., Sokolov, O., & Sukharevsky, A. (2023). *Exploring opportunities in the generative AI value chain*. s.l.: McKinsey & Company. Recuperado de <https://www.mckinsey.com/capabilities/quantumblack/our-insights/exploring-opportunities-in-the-generative-ai-value-chain>
- International Energy Agency. (s/d). *Data centres and data transmission networks*. IEA. Disponible en: <https://www.iea.org/energy-system/buildings/data-centres-and-data-transmission-networks>
- Kaplinsky, R. (2004). Spreading the gains from globalization: what can be learned from value-chain analysis? *Problems of economic transition*. 47 (2): 74-115.
- Kung, J., Boskovic, G., & Stix, C. (2020). *Building an AI world: Report on national and regional AI strategies*. Toronto: CIFAR.
- Küspert, S., Moës, N., & Dunlop, C. (2023). *The value chain of general-purpose AI*. London: Ada Lovelace Institute.
- López, S.; Alonso Alemany, L.; Dias, J. M.; Ación, L. y Xhardez, V. (2023). *Guía práctica para la protección de datos personales en salud*. Buenos Aires: Fundar. Disponible en <https://www.fundar.ar>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile. (2024). *Plan Nacional de Data Centers*. Santiago de Chile: Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile.
- Ministry of Investment, Trade and Industry of Malaysia. (2023). *New Industrial Master Plan 2030: Digital and Information and Communication Technology Industry*. Malaysia: Government of Malaysia.
- Nathan, A., Grimberg, J. & Rhodes, A. (2024). *Gen AI: Too Much Spend, Too Little Benefit? Goldman Sachs*. Disponible en: <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/gs-research/gen-ai-too-much-spend-too-little-benefit/report.pdf>
- Nutz, N. & Sievers, M. (2016). *Guía general para el desarrollo de cadenas de valor. Cómo crear empleo y mejores condiciones de trabajo en sectores objetivos / Oficina Internacional del Trabajo*. Ginebra: OIT.
- OpenAI. (2025, 21 de enero). *Announcing The Stargate Project*. OpenAI. Disponible en: <https://openai.com/index/announcing-the-stargate-project/>
- Reuters. (2024a, 11 de septiembre). *Amazon's AWS to invest \$1.8 billion in Brazil through 2034*. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/amazons-aws-unit-invest-18-bln-brazil-through-2034-2024-09-11/>
- Reuters. (2024b, 26 de septiembre). *Microsoft to make \$2.7 billion cloud, AI investments in Brazil*. Reuters. Disponible en: <https://www.reuters.com/technology/microsoft-make-27-billion-cloud-ai-investments-brazil-2024-09-26/>
- Soares, I. V., Yarime, M. & Klemun, M. (2024). Balancing the trade-off between data center development and its environmental impacts: A comparative analysis of Data Center Policymaking in Singapore, Netherlands, Ireland, Germany, USA, and the UK. *Environmental Science & Policy*. 157, 103769. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2024.103769>
- The Public Voice. (2018). *Universal guidelines for artificial intelligence*. Disponible en: <https://thepublicvoice.org/AI-guidelines.pdf>
- UNCTAD (2019). *Digital Economy Report 2019: Value Creation and Capture: Implications for Developing Countries*. s.l.: Naciones Unidas.
- Valdivia, A. (2024). The supply chain capitalism of AI: a call to (re)think algorithmic harms and resistance through environmental lens. *Information, Communication & Society*. <https://doi.org/10.1080/1369118X.2024.2420021>

- Vargas, F. & Muentel, A. (2025). *Artificial Intelligence Framework for the Inter-American Development Group*. s.l.: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18235/0013377>
- Vercelli, A. H. (2023). Las inteligencias artificiales y sus regulaciones: pasos iniciales en Argentina, aspectos analíticos y defensa de los intereses nacionales. s.l.: *Revista de la Escuela del Cuerpo de Abogados y Abogadas del Estado*.
- Villalobos, P., Sevilla, J., Heim, L., Besiroglu, T., Hobbhahn, M., & Ho, A. (2022). *Will we run out of data? an analysis of the limits of scaling datasets in machine learning*. Recuperado de: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2211.04325>
- Wei, J., Tay, Y., Bommasani, R., Raffel, C., Zoph, B., Borgeaud, S. & Fedus, W. (2022). *Emergent abilities of large language models*. Recuperado de: <https://doi.org/10.48550/arXiv.2206.07682>

La incidencia de la inteligencia artificial en la reconversión laboral:

Perspectivas en el sector público de América Latina

The impact of artificial intelligence on job retraining:

Perspectives in the public sector in Latin America

Por José Alberto Bonifacio* y Camila Lucia Chirino**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 25 de marzo de 2025.

RESUMEN

Este artículo de investigación analiza cómo las administraciones públicas latinoamericanas gestionan el impacto transformador de la inteligencia artificial (en adelante, IA) en su fuerza laboral y se plantea la importancia de adaptarse al cambiante panorama tecnológico. Mediante el relevamiento de diferentes estudios e índices centrados en el desarrollo de la IA en los países de la región, así como otros documentos de referencia a nivel global, y también indagando en aquellos centrados en el empleo, se presenta un estado de situación sobre los desafíos de la reconversión laboral: *upskills* y *reskills*. Haciendo foco en qué habilidades en IA son las más

destacadas, se utiliza la división que distingue las que corresponden a ingeniería de IA, por un lado, y alfabetización en IA, por el otro. El trabajo, luego de una introducción que plantea cuál es el contexto latinoamericano y cómo se caracterizan las administraciones públicas de la región, se estructura en cinco secciones. En la primera sección, se abordan las posturas respecto al uso de la IA de los principales actores internacionales y, en la segunda sección, se detallan las estrategias nacionales de IA en Latinoamérica centrandolo el análisis en seis países: Chile, Brasil, Uruguay, Argentina, Colombia y México. Asimismo, se realiza una aproximación al talento humano en la región latinoamericana según el Índice Latinoamericano en IA (ILIA).

* Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba. Certificado Europeo de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Master en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Correo electrónico: jose.bonifacio@posgrado.economicas.uba.ar

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella. Magister en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset, España. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: camila@sociedadesdigitales.org

En la tercera y cuarta sección, se indaga en las actividades de formación en el sector público y en el rol de las escuelas e institutos de capacitación de funcionarios. Por último, el artículo presenta un conjunto de reflexiones sobre los desafíos de la reconversión laboral en el sector público latinoamericano y unas conclusiones de cierre.

Palabras clave: *Inteligencia Artificial, Reconversión Laboral, Upskills, Reskills, Sector Público.*

ABSTRACT

This research article analyses how Latin American public administrations are managing the transformative impact of artificial intelligence (AI) on their workforce and considers the importance of adapting to the changing technological landscape. By surveying different studies and indices focused on the development of AI in the countries of the region, as well as other global reference documents, and investigating those focused on employment, a state of play is presented on the challenges of labour reconversion: upskills and reskills. Focusing on which AI skills are the most salient, it uses the division that distinguishes between AI engineering on the one hand, and AI literacy on the other. After an introduction to the Latin American context and how public administrations in the region are characterised, the paper is structured in 5 sections. The first section addresses the positions on the use of AI of the main international actors and the second section details national AI strategies in Latin America, focusing the analysis on six countries: Chile, Brazil, Uruguay, Argentina, Colombia and Mexico. This section also provides an approximation of human talent in the Latin American region according to the Latin American AI Index (ILIA). The third and fourth sections investigate training activities in the public sector and the role of civil servant training schools and institutes. Finally, the article presents a set of insights on the challenges of

employment retraining in the Latin American public sector and some closing conclusions.

Keywords: *Artificial Intelligence, Labour Reconversion, Upskills, Reskills, Public Sector.*

Introducción

Los países de la región latinoamericana se han caracterizado históricamente por altos niveles de inequidad: la región en su conjunto es considerada como la de mayor desigualdad social del mundo (World Bank [WB], 2024¹; Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL], 2024), caracterizada por una marcada concentración de la riqueza (CEPAL, 2024).² El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo confirma que la desigualdad en la región va más allá de los ingresos y se manifiesta en el acceso desigual a la educación, la salud, la vivienda y otros servicios básicos (PNUD, 2024).

Desde el retorno de la democracia, los estados han enfrentado el desafío y asumido la responsabilidad de desarrollar políticas públicas que mejoren la calidad de vida de sus habitantes y promuevan el desarrollo económico de sus naciones como prioridad en sus agendas, pero la dificultad en alcanzar resultados ha incidido en la disminución del apoyo a la democracia y en el crecimiento de la desafección política, no obstante indicios de recuperación reciente (Latinobarómetro, 2024). Es por ello que para los gobiernos elegidos por el voto po-

1 Destaca que “49 economías en todo el mundo tenían un índice de Gini superior a 40. Las economías con alta desigualdad se concentran en América Latina y el Caribe (ALyC), así como en África subsahariana. Más del 80 por ciento de los países de ALyC tenían un índice de Gini superior a 40 (WB, 2024: 15).

2 Según la CEPAL (2024:25), alrededor de 2021, el 10% de las personas de mayores ingresos concentraba el 66% de la riqueza total y el 1% más rico concentraba el 33%.

pular resulte relevante contar con instituciones gubernamentales eficientes para implementar las políticas que respondan a las necesidades y demandas de sus ciudadanos y permitan afianzar los pilares para el progreso del país.

Actualmente el surgimiento de la inteligencia artificial (IA) se presenta como una herramienta que podría aportar significativas mejoras al funcionamiento de la gestión pública, dado que sus características -el ágil procesamiento y gestión de grandes volúmenes de datos, el reconocimiento de patrones en diferentes formatos (texto, audio, videos), la automatización de procesos mejorando el rendimiento de tareas específicas con poca o nula intervención humana y el procesamiento del lenguaje natural que permite una interacción más fluida entre personas y sistemas- por lo que ha dado lugar a una oleada de expectativas sobre su eficacia para la solución de múltiples problemas.

Este avance tecnológico aparece en un momento en el que la cultura organizacional de las administraciones públicas, gradualmente a lo largo de los últimos 25 años, ha incorporado las tecnologías digitales en su gestión. Actualmente el gobierno digital bajo la lógica de plataformización, que toma sus cimientos del capitalismo de plataforma (O'Reilly, 2010³; Srnicek, 2017; Van Dijck *et al.*, 2018; Zuboff, 2019), es la tendencia predominante.

Así también la valorización de los datos y su nuevo rol como “materia prima”⁴. La gestión

de grandes volúmenes de datos ha fortalecido el enfoque que prepondera las políticas públicas basadas en evidencia (CAF, 2022a; OECD-CAF, 2022⁵). De un modelo centrado en los procesos (la tradición de la escuela weberiana), a un modelo de gestión por resultados, cuyo foco estaba en la eficiencia de las instituciones (nueva gerencia pública), se produce el cambio hacia al actual *mainstream* centrado en las personas, en la experiencia del usuario. En este aspecto, la huella digital que dejan las acciones e interacciones en la web como ciudadanos-usuarios⁶ se traduce en información sobre gustos, preferencias e intereses de los individuos.

La adopción de estos factores atraviesa la dinámica de gestión de las administraciones gubernamentales, las cuales coevolucionan arrastrando consigo sucesivas capas de técnicas de los modelos anteriores.

están dados naturalmente, son producto de decisiones humanas, sistemas de clasificación y relaciones de poder que determinan qué se recopila, cómo se estructura y para qué se usa (Crawford, 2022).

3 “El gobierno como plataforma no se trata solo de abrir datos, sino de crear un ecosistema donde los ciudadanos y las empresas puedan innovar y construir sobre los servicios gubernamentales” (O'Reilly, 2010:15).

4 La comparación de los datos como materia prima se presenta aquí como un insumo estratégico en el marco del surgimiento del capitalismo de plataforma, el cual se basa en la extracción y explotación de datos. Los datos son una construcción, no son neutrales ni

5 La encuesta de la OCDE a organismos de gobierno digital de ALC muestra que muchos países de la región están aprovechando estos enfoques, en la mayoría de los casos para apoyar la formulación de políticas basadas en la evidencia, así como para el diseño y la entrega de servicios públicos, aunque la mayoría contestó que, en sus actividades por utilizar los datos con fines de anticipación y planificación, se enfrentan a numerosas barreras moderadas o fuertes (OECD/CAF, 2022:145).

6 Este término compuesto considera ciudadanos a quienes residen en una determinada jurisdicción y que son afectados por las decisiones que el gobierno aplique, mientras que su característica de usuarios está dada por su participación en plataformas digitales. (Chirino, 2022).

Los funcionarios públicos son parte de los pilares que hacen a las administraciones gubernamentales. Bajo la lógica del gobierno de plataforma, las interfaces digitales son los nuevos entornos de trabajo, cuando el paso de lo analógico a lo digital se va convirtiendo en omnipresente. Si bien la brecha digital y la convivencia con otras tecnologías de gestión analógicas son moneda corriente en las administraciones gubernamentales latinoamericanas, el avance hacia el gobierno digital es insignia de modernización de los estados y, en muchos casos, una política de Estado. En este marco, las interfaces digitales en tanto plataformas de gestión interna de las organizaciones, así como aquellas orientadas en su vínculo con la ciudadanía, coevolucionan con la incorporación de la IA. En términos de Scolari (2018) las interfaces son definidas por tres actores; el dueño de la plataforma, el diseñador y sus usuarios. Los funcionarios públicos como usuarios internos, impregnados con una cultura de gestión propia en su interacción en dichos entornos, contribuyen constantemente a su rediseño. La introducción de la IA redefine las reglas de juego y se presenta como un nuevo desafío para las organizaciones.

El objetivo aquí es analizar el tratamiento que se le da al desarrollo de habilidades de los empleados públicos, por un lado alfabetización en IA y por otro ingeniería de IA, a fin de que puedan acompañar la transformación digital de las administraciones públicas latinoamericanas. El análisis se suma a los estudios sobre reconversión laboral y busca contribuir a las estrategias de empleo público poniendo a disposición una mirada global que invita a reflexionar y profundizar de qué manera se construyen y definen los indicadores para la formación y el fortalecimiento del talento humano.

1. ¿Por qué IA y Estado?

Hoy el debate pone el foco, frente a un desarrollo exponencial (Oszlak, 2020) de la IA, en si la misma puede, debe o no estar regulada por los Estados, en la medida que estos son res-

ponsables mediante la acción gubernamental, de asegurar el interés y seguridad colectiva de sus respectivas sociedades. En este sentido, y no solo por ello, el Estado es un actor poderoso y no neutral, especialmente si se tiene en cuenta que, de un modo general, los grandes jugadores en la investigación, desarrollo y utilización de las capacidades de la IA son actores privados cuyo poder es, en un elevado número de casos, superior al de los propios estados. Distintos autores dan cuenta de que el valor agregado bruto (VAB) de los gigantes tecnológicos supera al producto interior bruto (PIB) de muchos países (Zuboff, 2019; Srnicek, 2017; Innerarity, 2022). Innerarity (2022:207) destaca que Google, Apple, Facebook o Amazon no son simplemente empresas tecnológicas, sino poderosos agentes de transformación de las sociedades, sus instituciones y su cultura política. En el mismo sentido van Dijck *et al.* (2018) señalan que las plataformas digitales han redefinido las relaciones de poder entre los estados, las empresas y los ciudadanos, creando un nuevo ecosistema donde los valores públicos están en constante tensión con los intereses privados. Es demostrativo de este escenario que naciones soberanas han juzgado conveniente disponer de representaciones oficiales para la relación con los grandes jugadores del Silicon Valley, como es el caso de la Unión Europea (European Union, 2022), Dinamarca (Ministry of Foreign Affairs of Denmark, s.f.), Reino Unido (Agencia EFE, 2024), Francia, Canadá e Israel, entre otros.

Respecto de los riesgos y oportunidades que resultan del desarrollo de la IA, las aguas están divididas. Harari (2024) observa que la IA desarrollada en la cuarta revolución industrial ha promovido transformaciones tan espectaculares como las anteriores, con la diferencia respecto de aquellas en que por primera vez el factor disruptivo puede ser autónomo, es decir, desarrollarse con independencia del control humano: “...es la primera tecnología de la historia que puede tomar decisiones y generar nuevas ideas por sí misma (...). La IA no es una herramienta, es un

agente” (Harari, 2024:23) En cambio, Innerarity (2024) está en desacuerdo con una visión apocalíptica, y aun reconociendo que se trata de tecnologías que solo nos obedecen parcialmente, propone que hay que pensar en una nueva idea de control distinta a la idea del control absoluto (Pikielny, 2025). Acemoglu y Restrepo (2020) argumentan que el enfoque en la automatización a través de la IA podría conducir a consecuencias negativas, como el estancamiento de la demanda laboral y el aumento de la desigualdad, pero que no obstante tiene el potencial de crear nuevas tareas productivas para los trabajadores, por lo cual promueven un enfoque que priorice la creación de empleo y el crecimiento inclusivo. El informe “Barómetro global de la Inteligencia Artificial en el empleo 2024” publicado por PWC (2024), destaca que predecir que la IA reducirá fuertemente los puestos laborales se debe a que la pregunta para abordar los avances de esta tecnología debería reformularse a “¿Cómo nos permitirá la IA hacer cosas totalmente nuevas, creando nuevos modelos de negocio y nuevas funciones para los empleados?”

Una y otra perspectiva, han llevado a la ocurrencia de eventos como el Bletchley, que reunió a líderes internacionales, expertos en IA, académicos y representantes de la industria tecnológica para abordar los desafíos y riesgos asociados al desarrollo y uso de la inteligencia artificial avanzada. La Declaración de Bletchley (GOV.UK, 2025) firmada por 28 países y la Unión Europea en noviembre de 2023, afirma la necesidad de que el desarrollo seguro de la IA y sus oportunidades transformadoras se utilicen para bien y para todos, de manera inclusiva, incluyendo servicios públicos como salud y educación, seguridad alimentaria, ciencia, energía limpia, biodiversidad y clima; y también que los países deben considerar la importancia de un enfoque regulatorio y de gobernanza proporcionado y pro-innovación que maximice los beneficios y tenga en cuenta los riesgos asociados con la IA.

A nivel mundial la IA es una tecnología que abrió múltiples espacios de discusión y

posicionamiento político. Aunque la prioridad de esta trabajo está centrada en América Latina, no se puede dejar de lado identificar la dimensión geopolítica. En este aspecto es posible destacar tres grandes actores a nivel mundial, Estados Unidos, China y la Unión Europea. Todos ellos han manifestado sus posturas respecto al desarrollo y uso de la IA.

El espectro más liberal lo lidera Estados Unidos al promover la no regulación, sosteniendo que ella limitaría el desarrollo innovador de esa tecnología. El actual presidente Donald Trump firmó una orden ejecutiva para impulsar una IA “libre de sesgos ideológicos” (White House, 2025) y envió a revisión las regulaciones sectoriales en materia de justicia y derechos civiles, seguridad nacional y salud vinculadas a la IA. Esta postura contrasta con la política desplegada por la Unión Europea.

En el otro extremo China cuenta con un control estatal robusto de la IA en todo su ciclo de vida, así como en la relación con sus ciudadanos-usuarios. El país posee varias agencias gubernamentales encargadas de la administración del ciberespacio (Stanford University, 2022), revisa la información que circula en internet, trabaja de manera estrecha con sus empresas⁷ y posee un sistema de crédito social (Mac Síthigh & Siems, 2019; Huang, 2020; Zuboff, 2019⁸). Desde occidente las críticas se centran en la vigilancia excesiva sobre los ciudadanos con el uso de mecanismos cada vez más perfeccionados de uso de la IA, y elimina

7 Del sector tecnológico chino se destacan grandes empresas que son altamente competitivas a nivel mundial, tales como Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaomi, ByteDance, Huawei.

8 Bajo el título El síndrome de China, la autora destaca cómo se utilizan los datos personales para registrar buenas y malas conductas, tanto en actividades económicas como sociales y en base a ello se asignan premios y castigos. (Zuboff, 2019: 479).

contenidos y aplica en la penalización de acciones que vayan en contra del régimen, limitando la libertad de expresión.

En medio de estos dos modelos se sitúa la Unión Europea, que en 2024 aprobó la Ley de IA (Unión Europea, 2024). Luego de varios años de debate, se elaboró un marco regulatorio para el funcionamiento y uso de esta tecnología para garantizar los derechos fundamentales y mitigar los riesgos que puede traer para los usuarios.

En sintonía con este último, el Vaticano subraya la importancia de una ética basada en la dignidad humana y el bien común como criterio de discernimiento que afecta a desarrolladores, propietarios, operadores, reguladores y usuarios finales de la IA, y destaca que los algoritmos deben ser fiables, seguros, robustos y transparentes para mitigar sesgos indeseados, así como que los marcos normativos deben salvaguardar la transparencia, la privacidad y la responsabilidad (Dicasterio para la Doctrina de la Fe y Dicasterio para la Cultura y la Educación, 2025).

En el mismo sentido se ha pronunciado la UNESCO (2022) al adoptar en 2021 la “Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial”, proponiendo como valores y principios el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el fomento de la diversidad, enfatizando la evaluación continua para garantizar que los sistemas de IA sirvan a la humanidad y prevengan daños.

En definitiva, si bien es un rasgo de la época el crecimiento exponencial de las empresas *high tech* lideradas por el sector privado, el valor del conocimiento científico y tecnológico que han acumulado genera el doble efecto: los Estados no pueden prescindir del acceso al empleo de la IA y a la obtención de un rol de liderazgo en la materia (son muy pocos los jugadores en condiciones de lograrlo), así como tampoco pueden ceder subordinándose a las reglas de juego de aquellos que no tienen en su cometido garantizar la seguridad y el bienestar de la humanidad. La gobernación democrática está exigida

a desarrollar sus capacidades para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos así como a ejercer la regulación y control que afecte la vida, la libertad y la seguridad de las personas.

2. Estrategias nacionales de IA en Latinoamérica

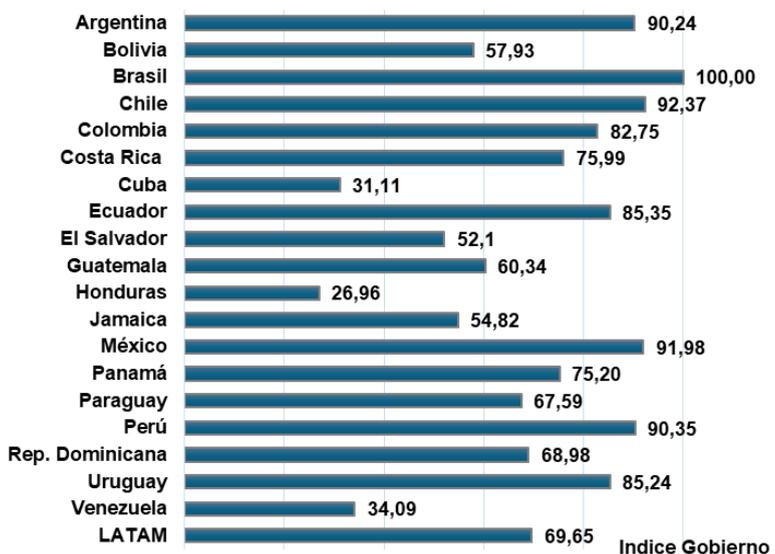
La dramática velocidad con la que progresa el desarrollo de la IA explica que 5 de los 6 países que lideran el *ranking* en América Latina de acuerdo con el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA), Chile, Brasil, Uruguay, Argentina, Colombia y México hayan producido documentos, en constante actualización, sobre sus políticas nacionales de IA.

El ILIA 2024 analiza el desarrollo de 19 países de la región latinoamericana en materia de IA con base en tres dimensiones: 1) Factores Habilitantes; 2) Investigación, Desarrollo y Adopción y 3) Gobernanza. El índice agrupa a los países en tres grupos “pioneros”, “adoptantes” y “exploradores” según el grado de avance en IA.

Los países destacados y que califican como “pioneros” son Chile (73,07), Uruguay (69,30) y Brasil (64,98). En el segundo grupo, entre los denominados “adoptantes”, califican con mayor puntuación Argentina (55,77), Colombia (52,64) y México (51,40). En el presente trabajo se considera a este grupo de países como referente de la región para dar cuenta cómo se manifiestan distintas cuestiones relacionadas con el avance de la IA, en particular cómo las administraciones públicas latinoamericanas gestionan el impacto transformador de la inteligencia artificial (IA) en su fuerza laboral y se adaptan al cambiante panorama tecnológico.

La incorporación de la IA en los procesos de atención y gestión pública es el indicador de “gobierno”, una variable que conforma la dimensión “investigación, Desarrollo y Adopción” del ILIA. Como se puede observar en el gráfico, los valores de los países que analizamos son altos: Chile (92,37), Brasil (100), Uruguay (85,24), Argentina (90,24), Colombia (82,75) y México (91,98).⁹

**Gráfico N° 1:
Puntaje indicador Gobierno**



Fuente: CENIA (2024:196), “Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA).

Por otra parte, el Índice Global de IA 2024 elaborado por Tortoise (2024)¹⁰ mide el grado de

compromiso de los gobiernos en IA con base en los gastos que se comprometen a realizar y las estrategias nacionales.¹¹ En el caso de la estrategia gubernamental, le asigna un 8% del puntaje total a esta variable para medir el desarrollo de la IA de los países que se analizan¹².

9 Los datos respecto a este indicador del ILIA son una fuente secundaria obtenida del Índice de desarrollo del gobierno electrónico (EGDI) que es un promedio ponderado de tres puntuaciones normalizadas en tres dimensiones más importantes del gobierno electrónico: (1) Índice de servicios en línea, OSI, (2) Índice de infraestructura de telecomunicaciones, TII y (3) Índice de capital humano, HCI. Cada uno de estos índices es una medida compuesta que se puede extraer y analizar de forma independiente (United Nations, *s.f.*).

10 Tortoise es un medio británico que se fundó en 2018. Construido por un grupo de periodistas y editores destacados de redacciones de todo el Reino Unido y han sido reconocida su labor en el periodismo de datos.

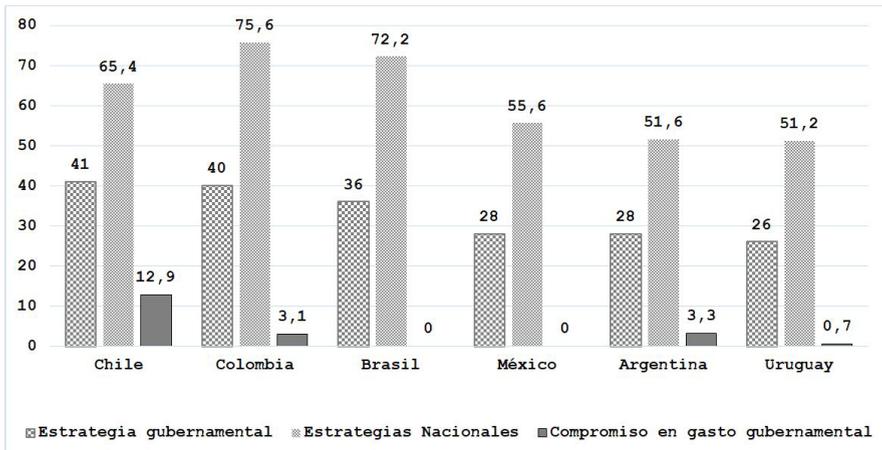
11 El índice releva 83 países y utiliza 122 indicadores, recopilando información de 24 fuentes de datos públicos y privados para analizar el desarrollo de la IA. Clasifica la información en tres pilares y siete sub-pilares: implementación (talento, infraestructura y entorno operativo), innovación (investigación y desarrollo) e inversión en IA (estrategia gubernamental y estrategia comercial). Cada pilar y sub-pilar cuentan con diferentes ponderaciones.

12 El estudio declara la inclusión de indicadores sobre la ética de la IA en los informes de estrategia de IA, la inversión pública en infor-

En el ranking respecto a este sub-pilar, de los 83 países del índice, Chile es el primer país de la región y se ubica en el puesto 20, seguido por Colombia (puesto 24), Brasil (puesto 27), y con cierta distancia se encuentran Argentina (puesto 46), México (puesto 47) y Uruguay (puesto 49).

Focalizando en la variable estrategia gubernamental y ahondando en sus indicadores, que son la estrategia nacional y compromiso con el gasto público, el puntaje alcanzado por los países seleccionados de América Latina para este estudio se distribuye según se muestra en el gráfico siguiente.

Gráfico N° 2:
Puntaje por país de la estrategia gubernamental total y puntaje alcanzado en cada indicador



Fuente: Elaboración propia en base al índice de IA 2024 de Tortoise¹³.

mática de IA infraestructura y planes gubernamentales para respaldar los modelos fundamentales de IA y plataformas de conjuntos de datos públicos para la formación en IA. La puntuación ajustada penaliza los informes de estrategia de IA que estén desactualizados o no cubran explícitamente el año en curso. También aumentaron significativamente la ponderación otorgada a compromisos de gasto gubernamental en IA. https://www.tortoisemedia.com/_app/immutable/assets/AI-Methodology-2409.BGTLUPC-.pdf

13 El índice, publicado en septiembre de 2024, no incluye la inversión de 4.100 millones de dólares como gasto gubernamental anunciada por Brasil para el desarrollo de su Plan Nacional de IA (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação [MCTI], 2024).

De los datos presentados, al comparar los indicadores que conforman esta variable se puede deducir que la IA se encuentra presente en la agenda de los países de la región aunque el gasto público que conlleva su desarrollo no parece coincidir con su relevancia.

Al adentrarse en los planes de IA se observa que las políticas nacionales de IA incorporan en su agenda la capacitación y formación del talento humano. Las estrategias nacionales reconocen la necesidad de desarrollar habilidades en el uso de la IA en los trabajadores estatales y funcionarios públicos, para que puedan hacer uso de esta tecnología de forma eficaz y responsable.

Chile, que como ya se ha mencionado lidera el ranking en el índice ILIA, en la subdimensión Talento Humano se destaca por alcanzar una puntuación de 74,3. El Ministerio de Ciencia, Tecnología, Conocimiento e Innovación de Chile (2024) actualizó en 2024 la Política Nacional de IA e incorporó como nuevos compromisos la formación de los empleados públicos en varias dimensiones para alcanzar los objetivos propuestos.

Por su parte, Brasil destaca en el “Plano IA para o Bem de Todos” (Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação [MCTI], 2024) la importancia de capacitar a gran escala. En relación con la capacitación (*upskilling*) y la readaptación (*reskilling*) el plan establece acciones específicas para la capacitación de servidores públicos federales en IA, con el objetivo de apoyar el desarrollo y la adopción de esta tecnología en el gobierno. Se busca capacitar a 115.000 servidores federales hasta 2026 (el 20% del total) para que puedan responder a los desafíos de la transformación digital y la IA. Aunque Brasil está entre los países referentes, es un “pionero en IA” en el ranking ILIA dentro de los factores habilitantes, en la subdimensión Talento Humano se posiciona en el puesto N°8 con 40.75 puntos, muy por debajo de los demás países líderes.

En tanto Uruguay, que ocupa el segundo lugar en Talento Humano en el ILIA, en la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial 2024-2030 (Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento [Agesic], 2024) destaca la importancia de crear una “Comunidad de inteligencia artificial del Estado uruguayo”, a fin de implementar acciones que contribuyan a la gestión del conocimiento y al desarrollo de capacidades institucionales de forma colaborativa dentro del sector público. Propone un plan de formación integral orientado a las personas involucradas en funciones técnicas, especializadas y operativas en todos los sectores, y en todos los niveles de decisión del Estado, incluyendo el cuerpo legislativo, el sistema de justicia y los organismos reguladores (Agesic, 2024: 50).

En el caso de Argentina su Plan de IA¹⁴ contempla como uno de sus ejes principales la capacitación y desarrollo del talento humano, incluyendo programas de formación continua para funcionarios y servidores públicos. Con el objetivo de brindar conocimientos básicos y avanzados en IA adaptados a las funciones del sector público para facilitar su adopción en la gestión gubernamental y para la prestación de servicios. También se contempla el fortalecimiento de competencias digitales básicas y avanzadas, como es el uso de datos, análisis predictivo y herramientas basadas en IA. Se destaca la relevancia que se da al INAP respecto a la formación de trabajadores estatales.

14 El Plan Nacional de IA (ArgenIA) fue elaborado en 2019 y está alineado con la Agenda Digital Argentina 2030 y la Estrategia Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación Argentina Innovadora 2030. Fomenta la adopción de IA en sectores clave de la economía del conocimiento, impulsando la productividad y eficiencia gubernamental, mientras mitiga riesgos como la exclusión social.

Colombia se posiciona en el puesto 5 del ILIA. El Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2024) fijó la Hoja de Ruta para el desarrollo y aplicación de la IA en Colombia que establece metas a largo plazo para el año 2033. En 2019, como parte de su estrategia de formación en competencias digitales, Colombia desarrolló un conjunto de cursos en línea sobre temas relacionados con la transformación digital y la IA que se pusieron a disposición de más de 25.000 colombianos (servidores públicos y población en general), y 12.000 cupos de capacitación se reservaron específicamente para colombianos que buscan formarse como profesionales en IA (OECD/CAF, 2022) La Hoja de Ruta reconoce que el potencial del ecosistema de datos aún no se traduce en proyectos concretos, y la ausencia de programas de capacitación y reconversión laboral indica una brecha crítica en el desarrollo de habilidades necesarias.

Por último, México ocupa el 6to. lugar en el ranking del ILIA. Es llamativo que en el índice de Tortoise en el subpilar estrategia gubernamental México esté por encima de Uruguay cuando es el único país del grupo analizado que no cuenta con una estrategia nacional formalizada de IA. Por falta de publicación de las fuentes consultadas por Tortoise no es posible identificar de qué manera construyeron dicha ponderación. En México, la gestión de la Inteligencia Artificial (IA) no está centralizada en una única agencia gubernamental, sin embargo se han dado pasos significativos hacia su institucionalización. En octubre de 2024, la presidenta Sheinbaum presentó la Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones, cuyo objetivo es unificar las capacidades tecnológicas del gobierno, promover la autonomía tecnológica y fortalecer la seguridad de la información. Entre sus funciones se incluye la implementación de inteligencia artificial y análisis de datos para mejorar las capacidades públicas.

El talento humano en la región latinoamericana

Continuando el análisis con los datos relevantes en el ILIA respecto al talento humano, este índice lo califica como un subcomponente de la dimensión de Factores Habilitantes, y se pondera en un 30% por ser las habilidades y capacidades de las personas la base fundamental para el desarrollo de la IA. El informe destaca especialmente que “...contar con profesionales capacitados en IA es el punto de partida para potenciar la adopción y aprovechamiento de esta tecnología con el potencial de impactar positivamente la economía de los países a través de mejoras significativas en la productividad y la calidad de vida de las personas” (ILIA, 2024: 81).

Naturalmente la afirmación tiene especial significado para el Estado y las administraciones públicas de los distintos niveles de gobierno, al denotar el rol del talento humano en la creación de valor público a partir de la utilización de la tecnología. La valoración del nivel de estas capacidades está dimensionada en el ILIA para los países en su conjunto.

En el ILIA, el Talento Humano se compone de tres variables principales: La primera (1) Alfabetización en IA, donde se observa la presencia de contenidos curriculares de educación secundaria relacionados con la IA. Está compuesto por tres subindicadores, a) Educación temprana en ciencias, que busca medir las habilidades y conocimientos en matemáticas y ciencias de estudiantes del segundo ciclo de educación media y considerado necesario para despertar el interés en profesiones asociadas a IA. b) Educación temprana en IA, inclusión de contenidos TIC o relacionados con IA en las curriculas de enseñanza secundaria y c) Habilidad en inglés, ya que al ser la IA una tecnología que se desarrolla en inglés, se mide la comprensión lectora y auditiva de este idioma de las personas de un país, y toman como

fuerza el índice de dominio de inglés.¹⁵ La segunda variable denominada (2) Formación profesional en IA, contabiliza las habilidades en IA de los trabajadores en su etapa profesional en base a dos indicadores, a) Penetración de habilidades en IA, relacionado con las competencias en IA que presenta la fuerza laboral de una nación; este indicador tomó como fuente LinkedIn y b) Licenciados en STEM, que contabiliza a las personas que cursaron carreras ligadas a los campos de la Ciencia, Tecnología, Ingeniería o Matemáticas.¹⁶

La tercera variable (3) Talento humano avanzado, valora la capacidad del país para formar profesionales con talento en IA avanzado y utiliza cuatro subindicadores, a) Programas de magíster en IA en universidades del Ranking QS, en universidades del Ranking QS (de las primeras 1.000 universidades ranqueadas en el QS World University Rankings) b) Programas de doctorado en IA en universidades del Ranking QS, c) Programas de magíster en IA universidades acreditadas (por el organismo pertinente de cada país) y Programas de doctorado en IA universidades acreditadas.

Tabla N° 1
Posicionamiento general, dimensiones y composición de los factores habilitantes e indicadores de Talento humano y gobierno según el ILIA de Chile, Brasil, Uruguay, Argentina, Colombia y México.

Variable	Indicador	Chile	Brasil	Uruguay	Argentina	Colombia	México
Posicionamiento general ILIA 2024		73,07	69,3	64,98	55,77	52,64	51,4
Factores Habilitantes		64,6	52,48	60,7	47,44	44,46	48,16
Infraestructura		67,19	59,65	65,27	50,57	41,32	50,96
Datos		48,32	53,64	50,77	46,89	51,74	48,23
Talento humano		74,3	40,75	62,11	43,21	43,1	43,91
Alfabetización en IA		84,62	68,23	73,64	66,68	59,07	57,82
	Educación temprana en ciencias	100	57,23	93,06	58,38	64,16	70,52
	Educación temprana en IA	100	100	75	75	75	75
	Habilidad en inglés	53,87	47,47	52,86	66,67	38,05	27,95
Formación profesional en IA		65,8	40,81	58,85	47,66	55,71	56,26
	Penetración de habilidades en IA	80	40	73,33	60	55,33	53,33

15 <https://tinyurl.com/y4nekj6v>

16 <https://data.uis.unesco.org/>

Variable	Indicador	Chile	Brasil	Uruguay	Argentina	Colombia	México
	Licenciados STEM	51,6	41,62	44,38	35,31	58,09	59,19
Talento humano avanzado		69,04	4,05	50	7,48	9,2	13,01
	Programas de magíster en IA en universidades del Ranking QS	38,36	1,9	100	13,46	14,46	5,86
	Programas de doctorado en IA en universidades del Ranking QS	75	4,54	0	0	0	15,28
	Programas de magíster en IA universidades acreditadas	62,78	2,53	100	16,45	22,35	18,65
	Programas de doctorado en IA universidades acreditadas	100	7,26	0	0	0	12,22
I+D+A		75,21	79,17	66,68	56,04	54,87	66,2
Investigación		76,85	65,7	54,39	54,13	56,57	48,39
Innovación y desarrollo		75,6	86,03	80,98	41,28	36,27	61,59
Adopción		72,66	90,27	68,78	73,36	71,2	94,56
Gobierno	Gobierno digital	92,37	100	85,24	90,24	82,75	91,98
Gobernanza		83,62	82,38	69,43	68,73	62,62	35,87
Visión e Institucionalidad		100	71,88	75	70,83	67,71	0
Vinculación internacional		50	100	50	75	50	75
Regulación		78,73	88,13	73,1	61,04	62,55	69,56

Fuente: Elaboración propia en base a los datos presente en el informe del ILIA 2024.

Como se observa en los datos de la presente tabla, Chile (74,30 puntos) y Uruguay (62,11 puntos) son los únicos países con una fuerte capacidad en la formación y disponi-

bilidad de talento humano especializado en IA en América Latina, mientras que México (43,91), Argentina (43,21), Colombia

(43,10) y Brasil (40,75) cuentan con un desarrollo intermedio.

Otro de los índices populares que analiza el alcance de la IA a nivel global, con amplias fuentes y múltiples indicadores, es el Índice de IA 2024 elaborado por la Universidad de Stanford (2024). En este índice uno de sus indicadores busca medir la intensidad de las habilidades de IA dentro de un país. Implica calcular las frecuencias de las habilidades de los miembros de LinkedIn (2015-2023), volver a ponderarlas utilizando un modelo TF-IDF para identificar las 50 habilidades representativas principales (el “genoma de habilidades”) y calcular la proporción de habilidades de IA entre estas habilidades principales. Esta tasa indica la prevalencia e intensidad de las habilidades de IA utilizadas por los miembros de LinkedIn en sus trabajos. Para permitir comparaciones de penetración de habilidades entre países, se calculan genomas de habilidades y se comparan con un punto de referencia (por ejemplo, el promedio mundial). Luego se construye una relación entre la penetración de habilidades de IA de un país y el punto de referencia, controlando las ocupaciones.¹⁷ Como de América Latina solo toma los casos de Brasil y México, se carece de datos sobre los demás países seleccionados para evaluar el avance de la IA en la región.

3. *Upskilling y reskilling*: actividades de formación en el sector público

Con raíces en la literatura sobre gestión del talento, educación continua y desarrollo organizacional, en el contexto de la transformación digital y la cuarta revolución industrial se han popularizado en la última década dos estrategias para fortalecer las capacidades del

talento humano de las organizaciones públicas en relación con la apropiación de las nuevas tecnologías, en particular, la IA: *upskilling* y *reskilling*. *Upskilling* alude a la actualización de habilidades e incorporación de competencias nuevas que son requeridas para el desempeño del rol actual y necesarias para el progreso profesional, y *Reskilling* o recapacitación el aprendizaje de nuevas competencias para pasar a desempeñar roles diferentes (World Economic Forum [WEF], 2019).

La publicación *Towards a Reskilling Revolution* (WEF, 2019) describe en su introducción el contexto que da sentido a estas estrategias de la siguiente manera:

La cuarta revolución industrial y el rápido desarrollo e integración de nuevas tecnologías en la sociedad y la industria están teniendo actualmente un impacto sin precedentes en el mundo del trabajo. Por un lado, una variedad de tareas manuales y cognitivas se están ampliando cada vez más con máquinas y algoritmos, o en algunos casos incluso se están automatizando por completo. Por otro lado, la inclusión de estas nuevas tecnologías en los modelos de negocio de diferentes industrias está dando lugar a numerosos empleos nuevos y redefiniendo las tareas de muchos más. En combinación, estos dos acontecimientos indican que los mercados laborales mundiales y regionales sufrirán inevitablemente una gran transformación en los próximos años y décadas (WEF, 2019: 1).

El *Upskilling*, de manera semejante a la que en su momento debió ser desarrollada con la incorporación de tecnologías incorporadas al gobierno electrónico, consiste en mejorar las habilidades existentes o adquirir competencias adicionales para un rol similar al que ya se desempeñan los miembros de la organización. El objetivo consiste en ayudar a las personas a ser más efectivas en su trabajo actual o avanzar dentro de su campo profesional. Naturalmente esta estrategia de cambio no supondría

17 Véase : Zhang *et al.* (2021), Cap. 3, disponible en : https://aiindex.stanford.edu/wp-content/uploads/2021/05/2021-AI-Index-Report_Spanish-Edition.pdf

seguir haciendo lo mismo con un nuevo instrumento sino utilizar su potencial innovador para lograr resultados de valor público transformando la manera de hacerlo; es decir, la innovación no se debe limitar a incorporar un instrumento novedoso sino que debe ayudar a hacer las cosas de una manera diferente para mejorar los resultados que se esperan de la organización.

Por su parte, el *Reskilling* implica aprender nuevas habilidades para desempeñar un trabajo diferente al actual, de modo que los agentes públicos serían preparados para nuevos roles en atención a que sus puestos actuales han quedado obsoletos o ya no son relevantes.

Es evidente que estas estrategias resultan complementarias y ambas aplican sobre la fuerza de trabajo disponible en las organizaciones actuales, poniendo el foco en el desarrollo de habilidades en el ámbito laboral en un contexto de cambios tecnológicos, organizaciones y de evolución del mercado de trabajo. Ambas son esenciales para mantener a los trabajadores competitivos y preparados para nuevas oportunidades.

Este desafío de la implementación de la IA en las organizaciones también se presenta como una gran incógnita dentro del sector privado. El informe anual del índice de tendencias laborales de 2024 elaborado entre Microsoft y LinkedIn (Microsoft, 2024) destaca que el 75% de los trabajadores del conocimiento a nivel mundial utilizan IA generativa y que, además, quieren utilizar IA en el trabajo y no esperar a que las empresas se pongan al día, por lo que llevan sus propias herramientas. La práctica “Lleva tu propia IA al trabajo” (BYOAI por su acrónimo en inglés), abarca al 78% de usuarios de IA según el estudio citado. América Latina, representada en la encuesta por trabajadores de Argentina, Brasil, Colombia y México, muestra valores muy cercanos a la media, con 77%. Además, en porcentajes equivalentes, los líderes creen que su empresa necesita adoptar la IA para seguir siendo

competitiva y el 60% le preocupa que su organización carezca de un plan y visión para implementarla.

LinkedIn,¹⁸ por su gran volumen de usuarios, se ha convertido en una fuente robusta para relevar la transformación de las habilidades que se requieren en los puestos de trabajo. En 2024, alcanzó más de mil millones de miembros y en América Latina cuenta con más de 188 millones de usuarios (LinkedIn, s.f.). En el encuentro del Foro Económico Mundial 2025, se abordó el futuro del trabajo, y allí Ryan Roslansky, CEO de LinkedIn destacó que “a principios de siglo, hace 25 años, el 20% de los trabajos que hoy figuran en LinkedIn ni siquiera existían. Incluso en el caso de los trabajos que sí existían, de media, el 25% de las habilidades necesarias para desempeñarlos ya han cambiado” (WEF, 2025a).

El observatorio de políticas de IA de la OCDE (s.f.) dispone de una sección “dato en vivo” (*Live data*) que permite explorar, entre otras variables, “empleos y habilidades en el ámbito de la IA”. En sus notas metodológicas detalla cómo se alimenta de los datos de Adzuna (empresa desarrolladora del motor de búsqueda laboral Adzuna) y qué información se toma de LinkedIn, plataformas que indexan millones de anuncios de empleo a nivel mundial.

Adzuna estima la demanda de habilidades de IA de 16 países y de América Latina solo

18 LinkedIn es una plataforma que se caracteriza por contar con usuarios que describen en su perfil su experiencia laboral, además de sus habilidades y formación profesional y empresas que buscan cubrir puestos laborales. LinkedIn ha crecido y también amplió su negocio a la conformación de comunidades de interés y oferta cursos de formación para ampliar los conocimientos y habilidades de sus usuarios, brindando certificaciones por la plataforma.

incluye a Brasil. No obstante, pese a esta limitación, es interesante rescatar los resultados del trabajo realizado para comprender las características del mercado laboral. Con los datos de esta plataforma se identificaron las preferencias de las empresas sobre habilidades en IA presentes en las ofertas de empleo. La clasificación de la oferta de empleo implicó agrupar ofertas de trabajo similares para analizar la demanda de competencias. Del análisis se obtuvieron 16 categorías de *Information Technology* (IT), entre ellas Inteligencia Artificial, compuesta por cinco subcategorías: Desarrollo de software de IA, Investigación y metodología de la IA, Herramientas de aprendizaje automático, Gestión de datos de IA y Desarrollo web con IA.¹⁹

Sobre la información que toma el Observatorio de la OCDE de LinkedIn, la plataforma identifica más de 41 mil habilidades que han sido clasificadas en 249 grupos. En 2023, se crearon dos categorías para las habilidades de IA: “ingeniería de IA” y “alfabetización en IA”.

La categoría ingeniería de IA abarca un grupo de habilidades que permiten desarrollar sistemas, herramientas y procesos para aplicar IA, tales como: aprendizaje automático, procesamiento de lenguaje natural, inteligencia artificial, visión por computadora, procesamiento de imágenes, aprendizaje profundo, TensorFlow y OpenCV, entre otras. Las 20 habilidades de IA más relevantes entre los integrantes de LinkedIn en 2023 a nivel global, por su relevancia se posicionan de la siguiente manera:

Cuadro N° 1
Las 20 habilidades más predominantes en ingeniería de inteligencia artificial entre los miembros de LinkedIn en todo el mundo en 2023

1. Aprendizaje Automático (Machine Learning)	11.Redes Neuronales (Neural Networks)
2. Inteligencia Artificial (IA)	12.OpenCV
3. Aprendizaje Profundo (Deep Learning)	13.Keras
4. Procesamiento del Lenguaje Natural (NLP)	14.Redes Neuronales Artificiales (Artificial Neural Networks)
5. Visión por Computadora (Computer Vision)	15.Reconocimiento de Patrones (Pattern Recognition)
6. TensorFlow	16.Redes Neuronales Convolucionales (CNN - Convolutional Neural Networks)
7. Procesamiento de Imágenes (Image Processing)	17.IA Generativa (Generative AI)
8. PyTorch	18.Aprendizaje por Refuerzo (Reinforcement Learning)
9. Scikit-learn	19.Microsoft Azure Machine Learning
10.Modelado Predictivo (Predictive Modeling)	20.Desarrollo de Algoritmos (Algorithm Development)

Fuente: OECD.AI (2024) visualizations powered by JSI using data from LinkedIn: www.oecd.ai

19 Para más información sobre el proceso metodológico, consultar en: <http://oecd.ai/en/adzuna>

Mientras que “alfabetización en IA” se vincula al uso de estas herramientas, y hace referencia a las habilidades que los trabajadores tienen para interactuar con IA, y por ello se lo define

como ingeniería rápida. Las 10 más relevantes entre los miembros de LinkedIn en todo el mundo en 2023, ordenadas por las que tienen mayor uso, se observan en el siguiente cuadro:

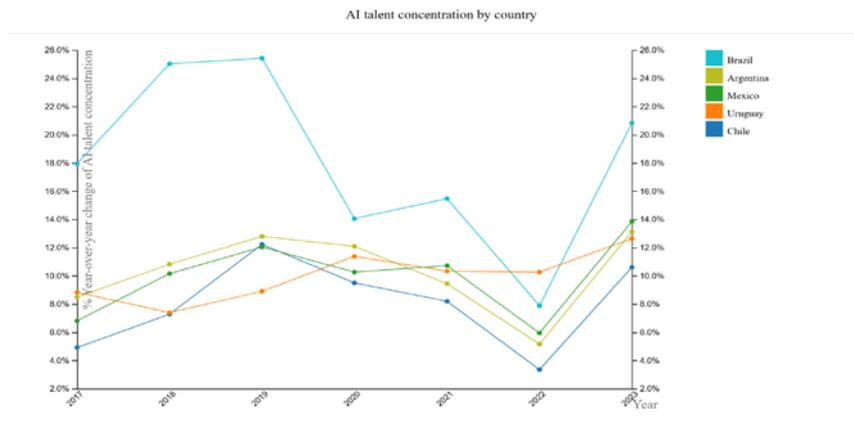
Cuadro N° 2
Las 10 habilidades más prevalentes en alfabetización en IA entre los miembros de LinkedIn a nivel mundial en 2023

1 ChatGPT	6 Stable Diffusion
2 Ingeniería de Prompts	7 Arte Generativo
3 GPT-4	8 DALL-E
4 Midjourney	9 Google Bard
5 GPT-3	10 GitHub Copilot

Fuente: OECD.AI (2024) visualizations powered by JSI using data from LinkedIn: www.oecd.ai

Entre los indicadores del observatorio también se puede visualizar la concentración de talentos en IA y su trayectoria a lo largo de un período de tiempo (2017-2023). Se considera “Talento en IA” cuando un usuario de LinkedIn ocupa un trabajo de IA. La concentración de talentos de IA a nivel país se calcula utilizando los recuentos de talentos de IA en comparación con los recuentos de miembros de LinkedIn en ese país. Por lo tanto, se aclara que las métricas de concentración de talentos de IA es una estimación ya que se ven influenciadas por la cobertura de LinkedIn según cada país

Gráfico N° 3 Concentración de talento IA por país (2017-2023)



Fuente: OECD.AI (2025). Visualización desarrollada con JSI: www.oecd.ai. Recuperado: 10/01/2025

La información que se puede desagregar por industria del observatorio de la OCDE se presenta en cuatro grandes sectores: “educación”, “manufactura”, “tecnología información y medios” y “servicios financieros”. Por lo que no es posible identificar que sucede en el sector gubernamental con los datos publicados en el observatorio y esta misma limitación sucede en los diferentes índices consultados que abordan el Talento Humano. Es por ello que a continuación se presenta una aproximación de las propuestas y políticas de formación del sector público de los países de la región bajo estudio, que en términos generales fueron mencionadas al describir las políticas nacionales de IA.

4. El papel de las escuelas e institutos de formación de funcionarios de los países líderes regionales

En el desarrollo de capacidades estatales requeridas por la gobernación democrática de los países, el diseño y desarrollo del servicio civil profesional es una cuestión crítica en términos de capital institucional. Para construir

estas capacidades los países de la región han recurrido a la creación de escuelas e institutos responsables de la formación continua del funcionariado con el propósito de actualizar y desarrollar sus competencias en concordancia con los desafíos cambiantes que se le presentan a las entidades públicas. En este contexto, la capacidad para aprender es considerada como un recurso más valioso para el desempeño y la gestión del talento humano que las credenciales o la experiencia laboral, tanto en el sector público como en el sector privado.

En los países tomados como muestra del desarrollo más avanzado en el campo de la IA en Latinoamérica, con la excepción de Chile, existen escuelas e institutos de formación y capacitación de funcionarios con niveles de madurez suficiente como para enfrentar el desafío de tomar responsabilidades de capacitación y reconversión de servidores públicos en IA para el desarrollo de nuevas habilidades y adaptación a los cambios tecnológicos. Sus programas han dado lugar a la formación de decenas

de miles de servidores públicos anualmente (Bonifacio, 2023; Bonifacio y Salas, 2024).

En Brasil, la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), creada en 1967 en el ámbito del gobierno federal, tiene activa en la actualidad una significativa oferta de capacitación que incluye, entre otras, las siguientes propuestas: “IA para simplificar el día a día”; “Desenredando la IA en la Administración Pública”; “IA en el contexto del servicio público”; “Ética en IA”; “IA generativa”. A ellos se suman varios cursos de gobernanza de datos, de automatización de procesos, de arquitectura de soluciones y de visualización de datos para la transformación digital. Si bien estos cursos tienen destinatarios específicos de la administración, admiten la inscripción de cualquier persona interesada, dando así cuenta que, más allá de las metas en la formación de funcionarios, el plan alcanza a diversos actores de la sociedad civil. Orientado exclusivamente a funcionarios destaca el curso de 120 horas “Dominio de la inteligencia artificial en la Administración Pública Federal: desde los fundamentos hasta las aplicaciones avanzadas” (Escola Nacional de Administração Pública [ENAP], s.f.).

En este sentido se puede afirmar que las actividades de capacitación de la ENAP se corresponden con el “Plan Nacional inteligencia artificial para el bien de todos” que tiene entre sus ejes la mejora de los servicios públicos por medio de la IA y la capacitación de los servidores en su uso. Como se ha mencionado el plan busca capacitar más de cien mil servidores federales hasta el año 2026 para la transformación digital y la inteligencia artificial (MCTI, 2024).

La Escuela Nacional de Administración Pública de Uruguay “Dr. Aquiles Lanza”, en la Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC) de la Presidencia de la República, administra los procesos vinculados a la formación permanente de los funcionarios públicos de todo el país, y se orienta a la actualización y adquisi-

ción de competencias para la mejora de su desempeño.²⁰ En vinculación con la Agesic realiza cursos de capacitación tales como “Inteligencia Artificial”; “Gestión de proyectos en entornos digitales”; “Desafíos éticos y jurídicos de la IA”; y “Currícula básica de IA”. También Agesic informa sobre capacitaciones destinadas a integrantes de organismos públicos como “IA en la práctica”, “Deep Learning”, “IA: promesas, realidades y desafíos” (Agesic, 2023).

En Colombia, la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), fundada en 1958, presentó un Plan Nacional de Formación y Capacitación 2023-2030 (DAFP y ESAP), cuyo Eje 4 es “Transformación digital y cibercultura”. Allí sostiene que “La capacitación y la formación de las y los servidores públicos debe pasar por conocer, asimilar y aplicar los fundamentos de la industria 4.0 de la Cuarta Revolución Industrial y de la transformación digital en el sector público” (p.61). En 2024 la Escuela llevó a cabo una capacitación dirigida a jueces, magistrados y funcionarios de la Rama Judicial enfocado en el uso de herramientas de IA complementarias al trabajo humano, como Copilot, así como también el seminario “Toma de decisiones basada en datos para la administración pública”. No obstante las declaraciones del Plan, no pudo identificarse una oferta amplia y sostenida de formación de funcionarios en estas materias.

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de Argentina, creado en 1973, entiende en la capacitación, actualización, especialización y formación del personal del Sector Público en el nivel federal del gobierno de Argentina. Entre 2020 y 2023 realizó un total de 41 actividades de capacitación diferentes sobre IA, que en conjunto dieron lugar a 90 implementaciones de las cuales participaron más de 5.500 servidores públicos.

²⁰ <https://moodle.onsc.gub.uy/moodle/> (26/01/25).

Estas incluyeron enfoques centrados en la innovación, introducción a las IA, herramientas tecnológicas, gestión de datos, toma de decisiones orientadas a la alta dirección pública, ciberseguridad, regulaciones y ética y derechos humanos. Parte de las actividades de capacitación realizadas fueron: “Big data en la toma de decisiones”; “Inteligencia artificial en la gestión pública”; “Inteligencia artificial para funciones ejecutivas y conducción de equipos”; “Inteligencia artificial: un asunto de estado”; “Inteligencias artificiales y transformaciones en el estado”; “Introducción a la inteligencia artificial y su aplicación en la generación de información para la planificación, desarrollo y toma de decisión de las políticas públicas”; “Introducción a los modelos predictivos para la gestión pública”; “Laboratorio de machine learning”; “Programa inicial en ciencia de datos: introducción al aprendizaje automático”; “Regulaciones de las inteligencias artificiales”; “Replanteos y desafíos educativos ante la inteligencia artificial generativa” y “Visualización y data mining” (Chirino, 2023).

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México ofrece diversos programas de formación en inteligencia artificial dirigidos a servidores públicos. Entre ellos se encuentra el “Curso-Taller Ciencia de Datos e Inteligencia Artificial en Seguridad”, que aborda la aplicación práctica de estas tecnologías en el ámbito de la seguridad pública. Además, inició en 2024 un “Postdoctorado en Inteligencia Artificial para la Administración Pública”, orientado a profundizar en el uso de la IA en el sector gubernamental.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que promueve anualmente desde 2015 el Encuentro de las Escuelas y los Institutos de Administración Pública de Iberoamérica, en el documento “Informes de Conclusiones y Recomendaciones” emitido al cierre del X Encuentro (CLAD, 2024) expone la escasa relevancia en la capacitación sobre temas como sustentabilidad

ambiental, inteligencia artificial y analítica de datos, que considera cruciales en el contexto actual. Las Conclusiones señalan que la adopción de IA enfrenta obstáculos tecnológicos y de capacitación en la administración pública, y que para reducir estas brechas se requiere inversión en infraestructura y formación continua. Además, la implementación de IA exige que los empleados públicos dominen habilidades en análisis de datos, automatización y ciberseguridad. Afirma que los programas de formación deben adaptarse a distintos niveles de competencia (básico, intermedio y avanzado) y enfocarse en la aplicación práctica y actualizarse periódicamente para responder a las necesidades cambiantes de la Administración.

Las Recomendaciones hacen referencia a formar a los empleados públicos en el impacto de los sesgos y la toma de decisiones automatizada, crear mecanismos de reconocimiento para quienes desarrollen soluciones de IA en la Administración pública, fortalecer la capacitación a distancia mediante plataformas digitales accesibles y actualizadas, mentoría y aprendizaje colaborativo, impulsar el intercambio de conocimientos entre empleados con diferentes niveles de experiencia en IA; utilizar simulaciones y proyectos reales en la formación para mejorar la aplicación de IA en el trabajo diario; evaluación periódica de la formación; crear un sistema de acreditación en IA y ciberseguridad para empleados públicos, con reconocimiento regional; desarrollar una plataforma de intercambio de conocimientos, experiencias y herramientas en IA.

La relevancia de las conclusiones del Encuentro de Escuelas e Institutos realizado en septiembre de 2024 es que deja en evidencia la baja intensidad de oferta de capacitación de las escuelas gubernamentales a cargo de la formación continua de los funcionarios vis a vis los planes de investigación, inversión y desarrollo de la IA de los respectivos países. En cambio, es auspiciosa la toma de posición en las recomendaciones, a favor del fortalecimiento de

las capacidades en el empleo público por medio de una actitud proactiva de parte de esas instituciones.

Las implementaciones de IA en las administraciones públicas latinoamericanas están estructurando un ecosistema en sostenido desarrollo que incrementará la demanda de empleados públicos calificados por “efecto demostración” y por efectos sistémicos que provocan las políticas nacionales de IA y los programas de reforma y modernización promovidos por las instituciones responsables de la mejora para la gestión de las organizaciones y la prestación de los servicios públicos. Como argumentan en The Global Risks Report 2025 (WEF, 2025b:36): “La tecnología gubernamental (GovTech) está entrando en una nueva era, a medida que la IA, el análisis de datos y las plataformas digitales se convierten en la columna vertebral de la administración pública.”

Los Estados y las administraciones públicas de Latinoamérica vienen adoptando de manera creciente la utilización de IA en procesos de decisión y gestión de políticas públicas. En Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Perú, República Dominicana y Uruguay se puede encontrar una muestra de variadas implementaciones en los sectores de salud pública para el diagnóstico y tratamiento de enfermedades, en el ámbito judicial para la lucha contra la corrupción, en la seguridad pública en la predicción y prevención de delitos, en la educación para anticiparse a la deserción escolar, para eficientizar la administración tributaria y para transparentar las contrataciones públicas (Campos Ríos, 2024; Coca Reyes, 2024; Estévez, 2024; Sotacelli Porras, 2023; Polanco, 2023; Romero Naranjo, 2023). El Mapa GovTech Brasil ha identificado 338 iniciativas de innovación del sector público, desde programas de innovación abierta, entornos regulatorios y parques tecnológicos hasta centros y laboratorios de innovación diseñados para la colaboración (WEF, 2025c).

Con estos ejemplos, la limitada muestra es suficiente para confirmar la evidencia de la incorporación efectiva de la IA en la gestión pública, y junto con ella la disponibilidad de trabajadores con unas competencias aumentadas o diferentes que, en tanto que la tendencia a la incorporación de las nuevas tecnologías es creciente, convierte en una cuestión crítica su disponibilidad para acompañar el proceso así como la misma gestión del talento humano.

5. Reflexiones sobre los desafíos de la reconversión laboral en el sector público latinoamericano

La IA entendida como una subdisciplina de la informática, lleva a indagar cómo el sector IT es atravesado por la presencia de esta tecnología, que ya no se pierde en modelos teóricos, sino que por el conjunto de recursos disponibles en la actualidad -big data, servicios de nube, la velocidad de cómputo- se hace posible aprovechar sus innovaciones.

En este aspecto, con el interés puesto en el *upskilling* y el *reskilling* de funcionarios públicos, se observa que el informe “La Oportunidad Transformacional de la IA en los Empleos de las TIC” (AI-Enabled Information and Communication Technology Workforce Consortium, 2024) presenta información relevante sobre la reconversión laboral del sector y potencialmente incluye a funcionarios públicos que desempeñen roles en este ámbito.

Con base en el análisis de 47 roles de trabajo TIC²¹ para entender el impacto de la IA,

21 El documento analiza 7 familias de trabajos TIC a los cuales pertenecen esos 47 roles de trabajo TIC, abarcando niveles iniciales y avanzados, en función de sus requisitos técnicos y funcionales específicos: (i) *Business and Management*, (ii) *Cybersecurity*, (iii) *Data Science*, (iv) *Design and User experience*, (v) *Infrastructure and Operations*, (vi) *Software Development*, and (vii) *Testing and Quality As-*

el informe destaca la necesidad de reevaluar las habilidades de los trabajadores de este sector. Ante la introducción de esta tecnología en las organizaciones, se requiere que sus integrantes se capaciten para incorporar competencias y habilidades que son transversales a todos los roles, como la gestión ética de la IA y su uso responsable. Por otra parte, otras habilidades están en “declive” es decir, no tienen la misma relevancia que antes, como por ejemplo, la necesidad de habilidades en programación.

En esta misma línea, respecto a la capacitación, las herramientas de IA contribuyen a acelerar el aprendizaje, pueden brindar a los trabajadores *junior* ayuda para adquirir capacidades en un plazo de tiempo menor y acelerar la curva de aprendizaje. El informe destaca que un perfil inicial puede llegar a las capacidades de un agente experimentado en solo tres meses, cuando antes este proceso requería 10 meses. La IA vinculada al procesamiento del lenguaje natural (NLP) permite a las computadoras entender, interpretar y generar lenguaje humano. Facilita la interacción entre personas y máquinas, permitiendo que las computadoras respondan a preguntas, traduzcan idiomas y generen texto, audio, imágenes hasta incluso líneas de código. Herramientas como el ChatGPT han facilitado el uso de *software* que antes estaban limitados solo a quienes manejan lenguajes de programación.

La alfabetización en IA, como se mencionó anteriormente, implica habilidades de interacción con herramientas de IA. Supone evaluar críticamente las tecnologías de IA y utilizarlas de manera eficaz. Retomando el estudio del índice de tendencias laborales de 2024 elaborado entre Microsoft y LinkedIn (Microsoft, 2024), los usuarios avanzados utilizan IA varias veces por semana y expe-

rimentan frecuentemente con ella. El 92% de los usuarios avanzados afirman que la IA impulsa su creatividad y un 91% de ellos sostiene que los ayuda a sentirse motivados y a disfrutar del trabajo. Esta mirada global sobre el sector IT es un insumo para la planificación de la capacitación de los trabajadores de este grupo que también están presentes en la esfera gubernamental.

El ya citado “Barómetro Global de Inteligencia Artificial en el Empleo 2024” (PWC, 2024), analiza cómo impacta esta tecnología en la productividad de las personas y de las empresas. El análisis basado en medio millón de ofertas laborales, y utilizando como base los datos de LinkedIn, se centra en 15 países de Europa, América del Norte y Asia, por lo que la región latinoamericana no está comprendida en el informe. No obstante, las conclusiones que surgen de este relevamiento son tendencias a tener en cuenta para los países de América Latina y así como también para el sector gubernamental. Entre los hallazgos se observa que las ocupaciones expuestas a la IA ralentizaron su crecimiento en un 27%. Sostienen que la IA no supone una época de pérdida de empleo sino un crecimiento gradual para que las organizaciones encuentren a los trabajadores que necesitan.

En este aspecto se puede mencionar la necesidad crítica de contar con programadores en el sector gubernamental, que también aqueja al ámbito laboral local e internacional. No obstante, con base en el informe de PWC citado, una de las tareas altamente expuestas a la IA son los programadores de software. El nivel de productividad de este sector está experimentando un crecimiento 4,8 veces mayor y en este punto la IA contribuye a combatir la escasez de mano de obra calificada.

En el sector público, destaca la observación ofrecida por la publicación “Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales” (Blutman *et al.* 2023), los cambios tecnológicos están

insurance (AI-Enabled Information and Communication Technology Workforce Consortium, 2024:13).

generando el surgimiento de un nuevo perfil de trabajadora/or, que los autores han denominado «cuello digital».

El cuello digital se asocia a un nuevo tipo de empleo, marcado por los cambios tecnológicos ligados a la digitalización. Estos trabajos generalmente son plausibles de adquirir un formato mixto —presencial y virtual— y, en particular, se distinguen por ser capaces de responder ante la exigencia del manejo de herramientas digitales específicas: sistemas de gestión, bases de información, *big data*, ciberseguridad, inteligencia artificial y *blockchain* (pág. 55).

No obstante, la incorporación y retención de perfiles vinculados al sector IT que cuente con habilidades de ingeniería en IA (entendido como un grupo de habilidades que permiten desarrollar sistemas, herramientas y procesos para aplicar IA) sigue siendo un desafío para las administraciones públicas ya que son perfiles altamente calificados.

La conversión de los trabajadores del sector público en trabajadores de cuello digital que incorporan habilidades de ingeniería de IA sigue siendo un desafío de sábana corta para los Estados, ya que la formación que puede alcanzarse sopesa con la posibilidad de retención del personal. En otras palabras, el sector gubernamental puede invertir en el desarrollo de este tipo de perfiles especializados, pero no obstante, luego de alcanzar la curva de aprendizaje suficiente para dejar su rol inicial, se produce una fuga de talentos. En este escenario tienen una importancia fundamental los salarios que ofrece el mercado, que son más atractivos para estos perfiles y superan ampliamente a los ingresos que puede ofrecer el sector público. Además, este tipo de trabajadores, luego de ganar experiencia y adquirir habilidades en el mercado laboral local, si cuentan con un buen manejo del idioma inglés pasan a ser atractivos también para el mercado internacional. Pando (2024:10) observa que “... no es un dato contextual menor que

el servicio civil constituye el talón de Aquiles de muchos países de América Latina a partir de importantes déficits en materia de ingresos por concursos, capacitación, desarrollo de carreras, salarios y evaluación del rendimiento, entre otras cuestiones”.

La alfabetización en IA por su parte se presenta como un conjunto de habilidades que todos los agentes públicos deben adquirir. Estas habilidades no se limitan a la interacción con herramientas de IA sino que también incluyen la aplicación de principios éticos y garantizar la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Cuando se habla de la ética aplicada a la IA, se hace referencia al conjunto de reglas y valores que se ajustan a lo que se considera correcto y aceptable, a los fines de delimitar y orientar su uso y desarrollo. A ello se suman los principios y mecanismos que definen deberes y obligaciones para el despliegue de sistemas de IA, de modo que, además de éticos sean justos y seguros. Los sistemas de IA se entrenan con grandes volúmenes de datos, la construcción de dichos datos trae consigo sesgos que pueden ser históricos, de representación, de medición, de implementación, entre otros (CAE, 2021: 85). Los sesgos de los datos inciden en los sistemas de IA y en consecuencia pueden afectar la implementación de políticas públicas generando desigualdades, exclusión y discriminación, si no se vela por su apropiada aplicación. Para evitar estos desvíos que afectan al estado de derecho es necesario que los trabajadores públicos en el diseño, entrenamiento e implementación de sistemas de IA velen constantemente por los derechos humanos (UNESCO, 2021). Por ello se considera necesario que los trabajadores públicos reciban una capacitación adecuada contemplando estos aspectos.

Son diversas las cuestiones relevantes que forman parte de la frondosa agenda movilizadora por el desarrollo de la IA, tales como su regulación y gobernanza, la transparencia algorítmica y la explicabilidad, los riesgos de sesgos

y discriminación algorítmica, la protección de datos y la privacidad o su uso ético y el futuro del trabajo, entre otros (Pando, 2024). Es importante destacar el rol de los directivos o líderes de las organizaciones ya que la implementación de los sistemas de IA plantea el desafío de cómo generar valor agregado, crear nuevas funciones, dar seguimiento a la producción de los trabajadores y considerar como ellos pueden complementar y potenciar su productividad con la IA. (PWC, 2024). El Foro Económico Mundial plantea un conjunto de recomendaciones para quienes ejercen estos roles: la planificación estratégica de la fuerza laboral, establecer un mapeo de habilidades de los puestos de trabajo, canalizar los talentos del futuro mediante programas específicos de capacitación y la mejora de habilidades a gran escala; repensar las estructuras organizativas, transformar la cultura para atraer y retener el talento, desarrollar una cultura de aprendizaje permanente, entre otras (WEF, 2019: 29).

A modo de cierre, se observa que el sector público se enfrenta al desafío del *upskills* y el *reskills* en IA de los funcionarios y trabajadores públicos. Salvo algunos países, “la mayoría de los gobiernos del mundo no han transitado aún de la definición de políticas y objetivos generales en preparación del empleo público para la IA, a la implementación de estrategias efectivas, y con suficiente escala” (Cruz Alemán, 2022:5). Es claro que en América Latina el tema está en agenda, no obstante la preparación de los agentes públicos ante la aparición de la IA aún no se ha logrado integrar con enfoques que contemplen la transformación organizacional. Las administraciones públicas se caracterizan por contar con una gran carga de trabajo administrativo, y estas funciones están altamente expuestas a la IA, en particular desde la popularización de la IA generativa. Sin embargo, el impacto de la IA generativa en las organizaciones públicas no se dará de forma instantánea (Gmyrek, *et al.*, 2023), lo que puede ser una oportunidad para que las

organizaciones ganen tiempo para adaptarse y también reconvertir a sus trabajadores.

Queda un largo camino por recorrer que implica identificar procesos que pueden ser automatizados, otros donde la interacción entre trabajadores y sistemas de IA puedan generar mayor valor público y por ende Estados más presentes. La potencialidad del talento humano se encuentra fuertemente vinculado a la capacidad de desarrollar una estrategia y planificar la adopción y creación de nuevas funciones y aquí la innovación y la creatividad no pueden ser delegadas a los sistemas de IA.

Conclusiones

La revisión realizada permite afirmar que la adopción de la IA en las administraciones públicas, tanto a nivel global como en América Latina en particular, no es una premisa que se ponga en tela de juicio, más allá de los resguardos que en cada caso se adoptan para prevenir riesgos tales como la exclusión, la discriminación, la protección de datos sensibles, la opacidad algorítmica, la seguridad de la información, entre otros. El acelerado crecimiento de esta tecnología conlleva a que tanto organizaciones públicas como privadas se enfrenten al desafío de cómo definir su implementación, aprovechar sus beneficios y replantear sus dinámicas de funcionamiento.

Los Estados latinoamericanos encuentran en las bondades que prometen los sistemas de IA oportunidades para reducir la desigualdad social y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, en atención a las demandas legítimas y sostenidas que presionan sobre la agenda de la gobernabilidad democrática. Es en ese marco que se agregan los esfuerzos por la transformación digital de los gobiernos a través del fortalecimiento de las instituciones públicas. El talento humano, como se ha visto en varios índices para medir los avances en IA, es un factor clave fuertemente ponderado. Y en ello hay una razón suficiente para prevenir el riesgo

de la fuga de talentos mediante incentivos y salarios competitivos con el mercado.

Además, la formación continua frente a la IA se transforma en una tarea que atraviesa a todos los trabajadores, ya sea para actualizar sus habilidades (*upskills*) o para reconvertirse en el mercado laboral (*reskills*). En este contexto la alfabetización en IA parece tener su correlato en el tiempo con los programas de capacitación masiva de empleados públicos con el advenimiento de las computadoras, pero hasta ahora las escuelas de formación de funcionarios, que debieran tener un rol clave en el *upskills* y el *reskills*, tienen un alcance limitado y un impacto insuficiente. En ese entonces los gobiernos llevaban a cabo la inversión para la compra de estos dispositivos y, mientras las administraciones planificaban la capacitación, los trabajadores incorporaban nuevas habilidades con el objetivo claro de aplicarlas en sus puestos de trabajo. A diferencia con el pasado, en la actualidad se observa una tendencia en los trabajadores a portar sus propias herramientas de IA (BYOAI) y estos instrumentos de ingeniería rápida se escabullen dentro de las organizaciones sin guía ni contención. Como se mencionó, la no neutralidad de estos sistemas, así como que los datos con los que han sido entrenados pueden perpetuar desigualdades en la implementación de las políticas públicas, hace perentoria la necesidad de adoptar recaudos. Por ello el rol de la política sobre cómo se utilizarán los sistemas de IA para mitigar riesgos requiere de una fuerte base en el uso responsable y ético de la IA.

Por otra parte, el desarrollo de talentos calificados, la reconversión de trabajadores públicos en trabajadores de cuello digital es otro desafío a enfrentar. Las habilidades en ingeniería de IA implican la capacidad para desarrollar sistemas, herramientas y procesos para aplicar esta tecnología. Estos perfiles no se limitan a quienes cuentan con una base de formación en carreras STEM ya que la complejidad de estos sistemas requiere del trabajo

interdisciplinario para crear y/o adoptar sistemas de IA que respondan a las necesidades y objetivos de una organización en particular. El complejo entramado de las instituciones públicas genera perfiles con competencias específicas del sector público. En este aspecto, el proceso de *upskills* es clave para un alcance exitoso de las políticas públicas.

Ante este nuevo escenario las administraciones públicas necesitan construir indicadores que le permitan dar seguimiento a la formación y capacitación de su fuerza laboral en sintonía con una estrategia para desarrollar el talento humano, acorde a los principios democráticos.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, Daron & Restrepo, Pascual (2020). The Wrong Kind of AI? Artificial Intelligence and the Future of Labor Demand. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. Vol. 13, Issue 1: 25-35.
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento-Agesic (19/11/2024). *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial del Uruguay 2024-2030*. Uruguay: Uruguay Presidencia. Disponible en: <https://tinyurl.com/bddsebzs>
- Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento -Agesic (21/03/2023). *Capacitaciones de Inteligencia Artificial para la Administración Pública*. Disponible en: <https://tinyurl.com/54mj5ar7>
- Agencia EFE (20 de mayo de 2024). *El Reino Unido abrirá en San Francisco otra oficina del Instituto de Seguridad de IA*. Disponible en: <https://tinyurl.com/44yby8vz>
- AI-Enabled Information and Communication Technology Workforce Consortium (2024). *The Transformational Opportunity of AI on ICT Jobs*. Disponible en: <https://tinyurl.com/yasjfukf>
- Banco Mundial (2024), *Informe sobre la pobreza, la prosperidad y el planeta 2024: Caminos para salir de la polícrisis*, Cuadernillo del “Panorama

- general". Washington, D C.: Banco Mundial. Disponible en: <https://tinyurl.com/y7ebaycu>
- Blutman, G., Cao, H., Aubain, F., Bisurgi, F., Chirino, C., González Galmarini, F., Greco, D., Levy, M., Páez Arenas, A. y Rodrigo, R. (2023). *Materia Estado. El futuro del empleo público, las tecnologías digitales y las estructuras estatales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en: <https://tinyurl.com/2wh8e3zk>
- Bonifacio, J. A. (2023). *Capacitación en la Gestión Pública* [Material de curso no publicado]. Diploma Superior en Gestión y control de políticas. FLACSO Sede Argentina.
- Bonifacio, J. A. y Salas, E. A. (2024). Apuntes reconfigurar el Sistema Nacional de Capacitación y jerarquizar al INAP y como entidad superior de formación, investigación en gestión y asuntos públicos. *IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública, AAEAP*. Córdoba. Del 25 a 27 de septiembre. Disponible en: <https://tinyurl.com/mvumjnep>
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2021). *Experiencia: Datos e Inteligencia Artificial en el sector público*. Caracas: CAF. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1793>
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2022). *Conceptos fundamentales y uso responsable de la Inteligencia Artificial en el sector público. Informe 2*. Caracas: CAF.
- CAF - Banco de Desarrollo de América Latina (2022). *Impacto potencial del uso de la inteligencia artificial en el empleo público en América Latina. Policy Brief #1*. Caracas: CAF.
- Campos Ríos, M. (2024). Inteligencia artificial y decisiones automatizadas para la elaboración de políticas públicas en América Latina. *XXIX Congreso del Clad*. Brasilia, 26 al 29 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://tinyurl.com/yd2v4m6b>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (3 y 4 de octubre 2024). Informe de Conclusiones y Recomendaciones - X Encuentro de Escuelas 2024. *X Encuentro Escuelas e Institutos de Administración*. Disponible en: <https://tinyurl.com/3mt9bbdp>
- Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA). (2024). Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA). Santiago de Chile: CENIA. Disponible en: <https://indicelatam.cl/>
- Chirino, C. (2022). *La polarización política y la participación ciudadana en plataformas digitales. Un estudio aplicado sobre el gobierno nacional argentino y el de la Ciudad de Buenos Aires en el período pre electoral 2021*. [Tesis de doctorado]. Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella. Disponible en: <https://sociedadesdigitales.org/web/camila-chirino/>
- Chirino, C. (2023). *Las IAs en las organizaciones públicas: una agenda de capacitación emergente*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública Programa INAP Futuro. Unidad de reorientación de la capacitación (UREC).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe, 2024*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <https://tinyurl.com/3yse2nxz>
- Crawford, K. (2022). *Atlas de inteligencia artificial: poder, política y costos planetarios*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Cruz Alemán, G. (2022). *Impacto potencial del uso de la inteligencia artificial en el empleo público en América Latina*. Caracas: CAF.
- Dicasterio para la Doctrina de la Fe & Dicasterio para la Cultura y la Educación (28/01/2025). *Nota sobre la relación entre la inteligencia artificial y la inteligencia humana*. Disponible en: <https://tinyurl.com/wu3nw5nc>
- Escola Nacional de Administração Pública - ENAP (s.f.). *Catálogo de cursos*. Disponible en: <https://www.escolavirtual.gov.br/catalogo>
- Escuela Nacional de Administración Pública - ENAP (s.f.). Disponible en: <https://moodle.onsc.gub.uy/moodle/>

- Estévez, A. M, y Becker, P. (2024). El Desafío de Introducir la Inteligencia Artificial en las Administraciones Tributarias: principales usos y desafíos. *XXIX Congreso del Clad*. Brasilia. Del 26 al 29 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://tinyurl.com/3fwjuezf>
- European Union (1/09/2022). *US/Digital: EU opens new Office in San Francisco to reinforce its Digital Diplomacy*. Disponible en: <https://tinyurl.com/4858uewh>
- Gmyrek, P., Berg, J. y Bescond, D. (2023). *Generative AI and Jobs: Policies to Manage the Transition Research Brief based on ILO Working Paper 96*. OIT - Organización Internacional del Trabajo. Disponible en: <https://www.ilo.org/publications/generative-ai-and-jobs-policies-manage-transition>
- GOV.UK (13 febrero 2025). *Declaración de Bletchley de los países que asisten a la Cumbre de seguridad de la IA, 1 y 2 de noviembre de 2023*. Disponible en: <https://tinyurl.com/4mhc3nnd>
- Harari, Y. N. (2024). *Nexus*. Buenos Aires: Debate - Penguin Random House.
- Huang, Y. (2020). *The Political Economy of China's Social Credit System*. Cambridge, MIT Sloan School of Management.
- Innerarity, D. (2022). *La Sociedad del desconocimiento*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Latinobarómetro (2024). *Informe 2024. La democracia resiliente. Corporación Latinobarómetro*. Disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp>
- LinkedIn (s.f.) *About Us. Statistics*. Disponible en: <https://news.linkedin.com/about-us#Statistic>
- Mac Sithigh, D. & Siems, M. (2019). The Chinese Social Credit System: A Model for Other Countries? *The Modern Law Review*. Vol. 82, Issue 6: 1034-1071.
- Microsoft (8 de mayo de 2024). *AI at Work Is Here. Now Comes the Hard Part Employees want AI, leaders are looking for a path forward. 2024 Work Trend Index Annual Report from Microsoft and LinkedIn*. Disponible en: <https://tinyurl.com/2r8pa73m>
- Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação-MCTI (2023). *Plano IA para o Bem de Todos*. Gobierno do Brasil. Disponible en: <https://tinyurl.com/mrynxp2j>
- Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2024). *Hoja de Ruta para el desarrollo y aplicación de la IA en Colombia*. Disponible en: <https://tinyurl.com/5h7wrwpd>
- Ministry of Foreign Affairs of Denmark (s.f.) *Silicon Valley Innovation Center Denmark*. Disponible en: <https://tinyurl.com/4cvawmh> Recuperado 15/01/2025
- O'Reilly, T. (2010). *Government as a Platform*. En *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice* (pp. 11-40). Sebastopol, CA: O'Reilly Media
- OECD (s.f.). *OECD.AI Public Observatory*. Disponible en: <https://oecd.ai/en/data?selectedArea=ai-jobs-and-skills> Recuperado 10/01/2025
- OECD.AI (2024). *Visualizations powered by JSI using data from LinkedIn*. Disponible en: www.oecd.ai
- OECD/CAF (2022). *Uso estratégico y responsable de la inteligencia artificial en el sector público de América Latina y el Caribe. Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública*. París: OECD Publishing.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Buenos Aires: INAP.
- Pando, D. (2024). *Inteligencia Artificial y Administración Pública: 8 temas para una agenda de investigación. AAEAP, IV Congreso Nacional de Estudios de Administración Pública*. Disponible en: <https://tinyurl.com/2z8whbtt>
- Pikielny, A. (4 de enero de 2025). Daniel Innerarity: "En nuestras sociedades ha habido una sublimación de la violencia en odio". *La Nación digital*. Disponible en: <https://tinyurl.com/22nrchbj>
- Polanco, J. A. (2023). *Cumplimiento regulatorio en las contrataciones públicas: el uso de la inteligencia artificial como motor para prevenir eventos de riesgo en las compras públicas. XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre*

- la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. La Habana. 21 al 24 de noviembre de 2023.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD (2024). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2023/2024. Salir del estancamiento*. Disponible en: <https://tinyurl.com/55nrfcay>
- PWC (s.f). *Barómetro Global de Inteligencia Artificial en el Empleo 2024*. Disponible en: <https://tinyurl.com/3fm7jhba> Recuperado 12/01/2025
- Reyes, C. (2024). Estrategias y políticas en materia de Inteligencia Artificial para el fortalecimiento de las administraciones públicas y mejora de la calidad de los servicios públicos en Iberoamérica. *XXIX Congreso del Clad*. Brasilia. Del 26 al 29 de noviembre de 2024. Disponible en: <https://tinyurl.com/5n98kek>
- Romero Naranjo, C. J. (2023). La inteligencia artificial en las contrataciones públicas: una herramienta para mejorar la eficiencia y la transparencia. *XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. La Habana. 21al 24 de noviembre de 2023.
- Scolari, C. (2018). Las leyes de la interfaz Diseño, ecología, evolución, complejidad. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Socatelli Porras, L. (2023). La rendición de cuentas y las tendencias de la inteligencia artificial para el control. *XXVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. La Habana. 21 al 24 de noviembre de 2023.
- Srnicek, N. (2017). – *Platform Capitalism*. Polity Press. Cambridge, UK.
- Stanford University (2024). *Artificial Intelligence Index Report 2024*. Disponible en: <https://tinyurl.com/53xx5j4d>
- Stanford University (January 24, 2022). *Analyzing China's 2021–2025 Informatization Plan: A DigiChina Forum*. Disponible en: <https://tinyurl.com/52tp995u>
- Tortoise (2024) *The Global AI Index*. Disponible en: <https://tinyurl.com/ykmmspjc>.
- UNESCO (2022). *Recomendación sobre la ética de la inteligencia artificial*. Disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000381137_spa
- Unión Europea (13 de junio de 2024). *Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial*. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>
- United Nations (s.f.). *E-Government Development Index (EGDI)*. Disponible en: <https://tinyurl.com/yv4cf5ja> Recuperado 15/01/2025
- Van Dijck, J., Poell, T., & De Waal, M. (2018). *The Platform Society: Public Values in a Connective World*. Oxford: Oxford University Press.
- White House (January 23, 2025). *Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*. Executive Order. Disponible en: <https://tinyurl.com/yuayr45x>
- World Bank (2024), *Poverty, Prosperity, and Planet Report 2024: Pathways Out of the Polycrisis*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Economic Forum (5 de febrero de 2025a). *6 cosas que aprendimos de los líderes en Davos sobre el futuro del trabajo*. Disponible en: <https://tinyurl.com/4rbj2zr2>
- World Economic Forum (January 2025b). *The Global Risks Report 2025*. Disponible en: https://reports.weforum.org/docs/WEF_Global_Risks_Report_2025.pdf
- World Economic Forum (January 2025c). *The Global Public Impact of GovTech: A \$9.8 Trillion Opportunity*, WEF and Berlin Government Technology Centre, in collaboration with Capgemini. Disponible en: <https://tinyurl.com/ys2rvwx6>
- World Economic Forum (2019). *Towards a Reskilling Revolution. Industry-Led Action for the Future of Work*. In collaboration with Boston Consulting Group. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Towards_a_Reskilling_Revolution.pdf

World Economic Forum (2020). *Future of Jobs Report*. Disponible en: https://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2020.pdf

Zhang, D.; Mishra, S.; Brynjolfsson, E.; Etchemendy, J.; Ganguli, D; Grosz, B.; Lyons, T.; Manyika, J.; Niebles, J. C.; Sellitto, M.; Shoham, Y.; Clark, J. and Perrault, R. (2021). *The AI Index 2021 Annual Report*. Stanford:

Junta Directiva del AI Index, Human-Centered AI Institute, Universidad de Stanford, California. Disponible en: <https://tinyurl.com/3w3rhj77>

Zuboff, S. (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Barcelona: Editorial Paidós.

Desafíos y oportunidades para la gobernanza algorítmica en América Latina: *Un análisis comparado de las capacidades estatales para la gestión de la inteligencia artificial (2020-2024)*

*Challenges and Opportunities for algorithmic
governance in Latin America:*

*A comparative analysis of state capacities for
artificial intelligence management
(2020-2024)*

Por Germán Beber*

Fecha de Recepción: 25 de enero de 2025.

Fecha de Aceptación: 06 de abril de 2025.

RESUMEN

Este artículo de investigación describe el nivel de desarrollo de las capacidades estatales para la gobernanza algorítmica en América Latina, examinando los procesos de incorporación de la inteligencia artificial en el sector público. A través del estudio del *Government AI Readiness Index* y otros índices internacionales durante el período 2020-2024, el trabajo identifica patrones significativos de asimetría regional en tres dimensiones clave: capacidades gubernamentales, desarrollo del sector tecnológico, y gestión de datos e infraestructura. A partir de estos datos se ensayan algunas respuestas a la

pregunta sobre cuáles son las capacidades estatales que deben fortalecerse para lograr una gobernanza algorítmica efectiva en América Latina. El argumento principal del trabajo propone que el desarrollo de ecosistemas de IA robustos requiere el fortalecimiento de capacidades estatales específicas y complementarias. Los datos analizados revelan que el éxito en la implementación de la IA en el sector público latinoamericano depende de la habilidad de los Estados para desarrollar y articular capacidades en múltiples niveles: desde marcos institucionales y regulatorios efectivos, hasta infraestructuras tecnológicas adecuadas

* Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Doctorando en Ciencias Sociales y Maestrando en Evaluación de Políticas Públicas por la misma institución. Correo electrónico: german.beber@uner.edu.ar

y talento especializado. La investigación permite concluir que el desafío actual trasciende lo meramente tecnológico: requiere una aproximación multidimensional que reconozca la complejidad de desarrollar capacidades estatales para una gobernanza algorítmica robusta, inclusiva y democrática. Esto implica no sólo el fortalecimiento de competencias técnicas e infraestructuras, sino también la consideración de aspectos éticos, la protección de derechos fundamentales y la articulación efectiva entre múltiples actores del ecosistema de IA.

Palabras clave: *Inteligencia Artificial, Capacidades Estatales, Gobernanza Algorítmica.*

ABSTRACT

This article examines the development of state capacities for algorithmic governance in Latin America, analyzing the incorporation of artificial intelligence in the public sector. Through analysis of the Government AI Readiness Index and other international indices during 2020-2024, the study identifies significant patterns of regional asymmetry across three key dimensions: government capabilities, technology sector development, and data management and infrastructure. Based on these findings, the paper explores which state capacities must be strengthened to achieve effective algorithmic governance in Latin America. The main argument suggests that developing robust AI ecosystems requires strengthening specific and complementary state capacities. The analyzed data reveals that successful AI implementation in Latin America's public sector depends on states' ability to develop and coordinate capabilities across multiple levels: from effective institutional and regulatory frameworks to adequate technological infrastructure and specialized talent. The research concludes that the current challenge extends beyond technology: it requires a multidimensional approach that acknowledges the complexity of developing state capacities for robust, inclusive, and democratic algorithmic

governance. This involves not only strengthening technical competencies and infrastructure but also addressing ethical considerations, protecting fundamental rights, and enabling effective coordination among multiple AI ecosystem stakeholders.

Keywords: *Artificial Intelligence, State Capacities, Algorithmic Governance.*

Introducción

Las estructuras sociales, económicas y políticas de las sociedades contemporáneas han sufrido transformaciones sin precedentes. La profundidad de estos cambios trastoca múltiples dimensiones: desde las alteraciones demográficas y los desplazamientos en el poder económico mundial, hasta la urbanización acelerada, la creciente escasez de recursos naturales y la crisis climática global. Sin embargo, entre todas estas transformaciones, destaca por su velocidad e impacto la revolución tecnológico-digital, caracterizada por su naturaleza exponencial y disruptiva (Oszlak, 2020).

La expansión de las denominadas “tecnologías 4.0” en el siglo XXI marcaron un punto de inflexión histórico al difuminar las fronteras tradicionales entre los ámbitos físico, biológico y digital. Esta convergencia se condensa en la construcción de sistemas ciber-físicos de producción, articulados mediante redes de información y comunicación cada vez más sofisticadas, que permiten la extracción, procesamiento, generación y gestión de datos a una escala sin precedentes.

La discusión alcanza un nuevo nivel de complejidad si tenemos en cuenta el desarrollo acelerado de la inteligencia artificial (IA). Esta tecnología ha permitido introducir capacidades de automatización y toma de decisiones que desafían las concepciones más tradicionales sobre las interacciones entre la humanidad y las máquinas. Se reconfiguran así todas las esferas de la vida humana, incluyendo el núcleo mismo de las administraciones públicas y la gestión gubernamental.

La integración de tecnologías disruptivas y sistemas de IA ha provocado una reconfiguración fundamental en los procesos de toma de decisiones políticas y en la implementación de políticas públicas, afectando los múltiples niveles de la gobernanza de los gobiernos de la región (Criado, 2024). La revolución digital y la adaptación de las administraciones públicas a los sistemas de IA han obligado a revisar las arquitecturas organizacionales tradicionales de las administraciones públicas, diseñadas en principio sobre la base de paradigmas del siglo XX, y resultando en ocasiones obsoletas frente a las transformaciones profundas que caracterizan el presente (Pando, 2019).

Las nuevas tecnologías y los sistemas de IA han abierto la puerta a una nueva forma de procesar y analizar información dentro de los sistemas gubernamentales (Ruvalcaba-Gómez, 2021). Este proceso, que no debe entenderse solamente como una mera actualización tecnológica aplicada a procesos de administración rutinarios (CLAD, 2023), permite maximizar la generación de valor público a través de nuevas dinámicas de intermediación entre las instituciones públicas y las personas, por un lado, y la innovación en las capacidades de los gobiernos para brindar servicios públicos, por otro (Criado, 2021a).

En esta línea, este artículo describe las capacidades actuales de los gobiernos de América Latina para hacer frente a los desafíos que representa la expansión de la IA y su incorporación en el sector público. La pregunta empírico-descriptiva que guía esta investigación examina las capacidades estatales disponibles para la construcción de una gobernanza efectiva e identifica aquellas que requieren fortalecimiento. Para ello se realiza un análisis comparado de un conjunto de índices que ofrecen evidencia empírica sobre los avances, retrocesos, usos y brechas en torno al desarrollo de la inteligencia artificial.

El argumento principal de esta investigación sostiene que el desarrollo de ecosistemas

de IA y su gobernanza requiere también del fortalecimiento de capacidades estatales específicas y complementarias, que van desde marcos institucionales robustos e innovadores, hasta infraestructuras tecnológicas adecuadas y talento especializado. El artículo se estructura en cinco secciones principales. La primera parte desarrolla el marco conceptual de la IA y sus mecanismos de gobernanza; la segunda sección detalla la metodología sobre la que se construye la investigación; la tercera examina los datos empíricos proporcionados por los índices de IA en América Latina; la cuarta sección identifica las capacidades estatales que requieren atención prioritaria para fortalecer la gobernanza algorítmica; y finalmente, la quinta sección presenta una reflexión integral sobre los hallazgos y sus implicancias.

I. Inteligencia Artificial y gobernanza algorítmica

La IA se ha convertido en un fenómeno omnipresente que permea prácticamente todos los ámbitos de la actividad humana, desde las interacciones cotidianas más simples hasta los procesos más complejos de toma de decisiones. Sin embargo, pese a -o quizás debido a- su ubicuidad y rápida evolución, el campo de estudio de este fenómeno enfrenta un desafío fundamental: la ausencia de una definición universalmente aceptada que capture la totalidad de sus dimensiones y alcances (Astarita, 2024).

Para una definición de IA desde el campo de la administración pública es posible retomar los aportes de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública, publicada en el año 2023 por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). De acuerdo con este documento, el concepto de IA se entiende como un tipo de tecnología de la información y la comunicación basado en la utilización de datos y algoritmos, capaz de generar aprendizajes y comportamientos considerados

autónomos e inteligentes, así como desarrollar tareas habitualmente consideradas humanas (CLAD, 2023).

Si bien los diferentes sistemas de IA varían en sus niveles de autonomía y adaptabilidad, en general pueden entenderse como sistemas basados en máquinas que, para objetivos explícitos o implícitos, utilizan la información que reciben para inferir cómo generar nuevos resultados. Estos resultados pueden ser, por ejemplo, predicciones, contenido, recomendaciones o decisiones que pueden influir en entornos físicos o virtuales (OCDE, 2024). Vale decir, sin embargo, que las posibilidades de la IA no se limitan solamente a replicar procesos cognitivos básicos, sino que se extiende a funciones cada vez más complejas y sofisticadas, incluyendo el reconocimiento y procesamiento del lenguaje natural, la identificación y análisis de patrones visuales, la toma de decisiones basada en análisis de datos complejos, la adaptación y aprendizaje a partir de la experiencia, y la generación de nuevo contenido, entre otros. Hoy los gobiernos de todo el mundo están comenzando a diseñar, implementar y evaluar sistemas basados en algoritmos y técnicas computacionales, transformando así tanto los procesos de toma de decisiones, las tareas de orden operativo, la prestación de servicios públicos y la interacción con la ciudadanía (Ruvalcaba-Gómez, 2021).

El horizonte de posibilidades que se abre con el uso de la IA y el desarrollo de los algoritmos despierta diversos posicionamientos sobre el futuro de las organizaciones del sector público (Ruvalcaba-Gómez, 2021): algunas posturas advierten las inminentes transformaciones en la interacción Estado-ciudadanía; otras vaticinan la posibilidad de generar ganancias a partir de la explotación de grandes bases de datos provenientes del sector público; y otras suponen que la IA inaugurará una etapa diferente de gobernanza de las instituciones públicas, la cual deberá incluir la naturaleza disruptiva de las tecnologías relacionadas con

la IA en los procesos de toma de decisiones y políticas. Esta última es el tipo de gobernanza sobre el que el presente trabajo pretende echar luz.

De acuerdo con el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA, 2024), la gobernanza de la IA puede entenderse como la promoción y visión compartida de un conjunto de mecanismos y aproximaciones para establecer límites, marcos y estándares comunes que permitan generar certezas frente a la revolución tecnológica. Lo esencial es que la gobernanza algorítmica permita defender valores que conduzcan al desarrollo de sistemas autónomos de decisión basados en el enfoque de derechos humanos y parámetros éticos para afrontar los riesgos, problemas y desafíos que rodean la adopción de la IA en el sector público (Filgueiras, 2021).

Por la naturaleza cambiante de la arena digital, la gobernanza global respecto de la IA sigue siendo una noticia en desarrollo. La necesidad de fortalecerla abarca desde elementos técnicos -asociados a estándares y normas en materias de precisión, ciberseguridad, equidad estadística y eliminación de sesgos-, hasta elementos que aseguren el resguardo de la humanidad (ILIA, 2024). Para hacerlo, es preciso promover capacidades estatales más robustas, que vuelvan inteligentes -en un sentido tecnológico, pero principal y necesariamente político-, a los Estados de la región. Esto requiere de reconfiguraciones públicas “osadas”, diseñadas a partir de coaliciones entre actores y el análisis crítico de las transformaciones digitales y las capacidades existentes (Grandinetti, 2019; Filgueiras, 2021).

El desarrollo de una gobernanza algorítmica que promueva una perspectiva inclusiva y democrática exige que la incorporación de la IA en las administraciones públicas se construya sobre los siguientes principios (CLAD, 2023): a) autonomía humana para garantizar que las personas mantengan el control sobre los datos; b) transparencia, trazabilidad y

explicabilidad; c) rendición de cuentas, responsabilidad y auditabilidad sobre el funcionamiento adecuado de los sistemas de IA; d) respeto a los derechos humanos; e) centralidad de las personas; f) inclusividad y accesibilidad para promover el diseño universal de sistemas algorítmicos; g) seguridad y protección de datos personales; h) innovación y mejora continua; i) colaboración y participación de diversos actores en el desarrollo y la implementación de sistemas de IA; j) sostenibilidad ambiental y social; y k) ética y responsabilidad social en el uso de la IA.

Estos principios deben funcionar como marcos fundamentales para incorporar responsablemente la IA en las funciones de los Estados, la atención ciudadana y los procesos de creación de valor público. Lejos de funcionar de forma aislada, se articulan y conforman un marco prescriptivo necesario para el uso ético y responsable de la IA y la evaluación tanto de los avances como de los retrocesos en su implementación.

Al adoptar un enfoque centrado en las personas, estos sistemas pueden trascender su función como meras herramientas tecnológicas para convertirse en catalizadores del fortalecimiento democrático y la protección efectiva de los derechos ciudadanos. Una gobernanza algorítmica basada en estos valores puede evitar que la tecnología ahonde las desigualdades existentes o incremente la dependencia tecnológica hacia los actores que lideran estos procesos de cambio o controlan el mercado de la ciencia y la innovación (Oszlak, 2020). Una gobernanza inteligente de estos sistemas, basada en datos y una orientación hacia la provisión de mejores servicios y la generación de valor público (Criado, 2021b) podrá resguardar a la ciudadanía de la vulneración a sus derechos ante cualquier desigualdad o amenaza que promueve la tecnología (Oszlak, 2020).

II. Discusión metodológica

La evaluación del desarrollo e impacto de la inteligencia artificial a nivel global precisa marcos metodológicos que permitan comparar y comprender no sólo las capacidades y brechas existentes, sino también identificar oportunidades estratégicas para su implementación efectiva y el fortalecimiento de los ecosistemas nacionales de innovación. Así, durante los últimos años, instituciones de todo el mundo han desarrollado diversos instrumentos de medición capaces de analizar tanto las dimensiones técnicas como las implicaciones sociales de la IA.

Entre los índices más destacados se encuentra el *AI Index Report* de la Universidad de Stanford, que ofrece un análisis integral del ecosistema global de IA, abarcando desde las investigaciones básicas hasta su impacto socioeconómico, pasando por su uso ético, tendencias futuras y oportunidades para la educación, entre otros. Otros índices como el *AI Preparedness Index* (AIFI) del Fondo Monetario Internacional o el *Global Index of Responsible AI* del *Center on AI Governance* ofrecen una mirada complementaria sobre el fenómeno. Mientras el primero evalúa la preparación de los países para la era de la IA, el segundo se enfoca en aspectos éticos, derechos humanos y gobernanza. En el contexto regional, el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (ILIA), desarrollado con la participación del Centro Nacional de Inteligencia Artificial de Chile, ofrece una perspectiva específica sobre el avance de la IA en América Latina.

Los índices de medición de IA cumplen una función estratégica multidimensional en el desarrollo tecnológico global. Por un lado, permiten identificar tendencias emergentes y generar evidencia sólida para la formulación de políticas públicas. Por otro, facilitan la identificación de oportunidades de cooperación internacional al revelar las asimetrías existentes entre regiones en cuanto al desarrollo e implementación de IA. Estos instrumentos

no sólo proporcionan una fotografía del estado actual de la IA a nivel mundial, sino que también permiten identificar áreas críticas de intervención para reducir las brechas digitales y tecnológicas entre regiones o países a través de una base sólida para el análisis comparativo y la toma de decisiones informadas (ILIA, 2024).

El *Government AI Readiness Index* (GAIRI, desarrollado por *Oxford Insights* y el *International Development Research Centre*) mide específicamente la utilización de la IA por parte de los gobiernos. Desde el año 2018 el GAIRI se ha dedicado a medir los niveles de preparación de los gobiernos nacionales de todo el mundo para adoptar e implementar la inteligencia artificial en sus servicios públicos. Este índice proporciona una visión general sobre las capacidades de los gobiernos para aprovechar el potencial transformador de la IA y, al mismo tiempo, abordar los desafíos asociados a estas tecnologías.

La metodología del GAIRI¹ analiza tres componentes: a) Gobierno; b) Sector Tec-

nológico; y c) Datos e infraestructura. Estos componentes representan las áreas clave que, de acuerdo con el índice, un gobierno debe atender para potenciar los beneficios de la IA (GAIRI, 2024). El primer componente, “Gobierno”, examina el marco regulatorio, las políticas públicas específicas y la existencia de estrategias nacionales de IA. El segundo, “Sector Tecnológico”, evalúa el ecosistema de innovación a través de tres dimensiones críticas: la madurez del sector, la disponibilidad de talento especializado y la inversión en investigación y desarrollo. Finalmente, el componente “Datos e Infraestructura” analiza tanto la calidad y accesibilidad de los datos públicos como la robustez de la infraestructura digital necesaria para sustentar aplicaciones avanzadas de IA. Estos tres componentes, a su vez, se dividen en dimensiones e indicadores. Las dimensiones e indicadores del índice son múltiples y abarcan una amplia gama de aspectos, desde la capacidad de innovación y la colaboración público-privada hasta la ética en la IA y la protección de datos.

1 El GAIRI adapta anualmente su metodología para responder a la naturaleza dinámica y evolutiva de la inteligencia artificial en el sector público. Para este análisis se utiliza el marco metodológico establecido en el Reporte 2024, que representa la iteración más reciente y actualizada del índice, incorporando las últimas tendencias y desarrollos en la gobernanza de IA.

Tabla 1
Componentes, dimensiones e indicadores del GAIRI

Componente	Dimensión	Descripción de la dimensión	Indicador	
Gobierno	Visión	¿El gobierno tiene una visión para implementar IA?	Existencia de una estrategia nacional de IA	
	Gobernanza y ética	¿Existen las regulaciones y los marcos éticos adecuados para implementar la IA de una manera que genere confianza y legitimidad?		Existencia de legislación de privacidad y protección de datos
				Nivel de ciberseguridad
				Calidad de regulación
				Adopción de los principios éticos de IA
				Rendición de cuentas
	Capacidades digitales	¿Cuál es la capacidad digital existente dentro del gobierno?		Servicios en línea
				Infraestructura tecnológica básica
				Apoyo del gobierno para la adopción de la IA
				Desarrollo de habilidades digitales en el sector público
	Adaptabilidad	¿El gobierno puede cambiar e innovar de forma efectiva?		Efectividad del gobierno
				Respuesta del gobierno al cambio
				Recolección de datos

Componente	Dimensión	Descripción de la dimensión	Indicador
Sector Tecnológico	Madurez	¿El país tiene un sector tecnológico capaz de suministrar a los gobiernos tecnologías de IA?	Cantidad de empresas unicornios vinculadas a IA
			Cantidad de empresas unicornios no vinculadas a IA
			Valor del comercio de servicios tecnológicos (per cápita)
			Valor del comercio de bienes tecnológicos (per cápita)
			Gasto en software tecnológico
	Capacidad de innovación	¿El sector tecnológico cuenta con las condiciones adecuadas para apoyar la innovación?	Tiempo dedicado a tratar con las regulaciones gubernamentales
			Disponibilidad de capital de riesgo
			Inversión en I+D
			Adopción de la IA para innovación
			Publicaciones sobre IA
	Capital humano	¿La población cuenta con las habilidades necesarias para apoyar al sector tecnológico?	Cantidad de personas graduadas en STEM
			Usuarios de GitHub cada mil habitantes
			Cantidad de mujeres graduadas en STEM
			Calidad de la educación superiores en ingeniería y tecnología
			Habilidades tecnológicas

Componente	Dimensión	Descripción de la dimensión	Indicador
Datos e infraestructura	Infraestructura	¿El país cuenta con una buena infraestructura tecnológica como para promover las tecnologías de IA?	Infraestructura comunicacional
			Supercomputadoras
			Calidad de banda ancha
			Infraestructura 5G
			Adopción de tecnologías clave (IA, big data, RV y RA)
	Disponibilidad de datos	¿Existe la disposición necesaria de datos como para entrenar modelos de IA?	Datos abiertos
			Gobernanza de datos
			Usuarios de telefonía móvil
			Hogares con acceso a internet
			Capacidad estadística
	Representatividad de los datos	¿Es probable que los datos disponibles sean representativos de la población en su conjunto?	Brecha de género en el acceso a internet
			Acceso a los dispositivos móviles

Fuente: Government AI Readiness Index 2024 Report.

La evaluación sistemática que realiza el GAIRI a través de la cuantificación de sus indicadores permite a los países no solo identificar sus fortalezas y áreas de oportunidad en la adopción de IA, sino también establecer prioridades estratégicas y diseñar políticas públicas basadas en evidencia.

Esta investigación adopta como principal fuente de evidencia empírica los reportes anuales del GAIRI, elegidos por su consistencia metodológica, especificidad temática y cobertura temporal. El análisis se enriquece mediante la triangulación con datos provenientes de los demás índices mencionados, lo que permite una comprensión más profunda y matizada del fenómeno. A través de un enfoque comparativo, se construye una cronología detallada sobre el proceso de adopción de la IA en los gobiernos de 18 países latinoamericanos² durante el quinquenio 2020-2024.

La comparación de estos procesos no sólo permite identificar tendencias emergentes y evolución de prioridades nacionales, sino que revela los factores estructurales que impulsan o inhiben el desarrollo de la IA en América Latina. Esta perspectiva ofrece dos ventajas: primero, permite analizar la efectividad de las ini-

ciativas y políticas implementadas hasta ahora, proporcionando evidencia empírica sobre qué intervenciones han generado mayor impacto; segundo, facilita la identificación de patrones y dinámicas regionales que anticipen desafíos futuros y así diseñar respuestas más efectivas.

III. La IA en los gobiernos de América Latina: análisis comparado de su evolución

Los datos de los reportes anuales del *Government AI Readiness Index* permiten observar disparidades en cuanto a las capacidades para integrar la IA en la gestión pública. La heterogeneidad en los países latinoamericanos se manifiesta no sólo en aspectos técnicos y de infraestructura, sino también en los niveles de madurez institucional y en la disponibilidad de recursos humanos especializados para impulsar la transformación digital del sector público.

La Tabla 1 presenta un análisis comparativo de la capacidad gubernamental en materia de IA para los 18 países estudiados, incluyendo tanto sus puntajes absolutos como su posición relativa en el ranking global en cada uno de los reportes anuales.

2 Los países que se analizan en este trabajo son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. La elección de estos casos obedece al conjunto de países que conforman la base de datos sobre la que trabaja el Observatorio de Reformas Políticas en América Latina.

Tabla 1
Puntajes y posiciones de los países de la región en el GAIRI (2020-2024)

País	2020		2021		2022		2023		2024	
	Puntaje	Ranking								
Argentina	50,75	53	54,36	54	57,39	53	57,72	54	56,4	62
Bolivia	33,03	122	31,62	130	32,56	124	35,25	126	33,08	151
Brasil	47,46	63	60,64	40	62,37	37	63,7	32	65,89	36
Chile	53,09	47	60,42	41	62,52	35	61,95	41	63,19	44
Colombia	51,26	51	58,91	45	59,38	47	57,85	53	59,33	55
Costa Rica	42,55	78	46,19	74	44,97	78	49,12	71	56,85	61
Ecuador	32,41	125	39,19	95	37,36	101	40,84	100	41,46	104
El Salvador	29,43	148	32,41	123	30,96	135	32,58	142	34,09	145
Guatemala	31,18	132	32,25	125	34,93	114	35,76	121	36,41	135
Honduras	30,97	135	34,91	115	31,04	134	32,63	139	29,83	159
México	49,36	55	52,62	60	51,78	62	50,37	68	53,29	71
Nicaragua	30,24	143	31,57	131	28,33	151	29,77	156	28,53	165
Panamá	39,59	86	42,98	82	41,49	86	43,91	86	44,39	89
Paraguay	35,15	109	37,35	102	35,46	110	36,85	115	39,54	112
República Dominicana	37,47	94	40,89	89	42,16	81	50,71	66	52,69	73
Perú	36,57	98	40,56	91	51,97	61	54,87	58	57,11	60
Uruguay	55,57	42	57,93	48	58,25	51	60,57	46	62,21	47
Venezuela	26,27	159	30,54	134	29,33	147	29,2	159	29,21	163

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales del *Government AI Readiness Index* publicados entre 2020 y 2024.

Mientras algunos países han logrado mantener una trayectoria ascendente constante, otros muestran fluctuaciones o estancamiento. Brasil, Chile y Uruguay emergen como los líderes indiscutibles de la región, demostrando un desempeño fuerte y equilibrado en el campo de la investigación, el desarrollo y la adopción de tecnologías (ILIA, 2024). Esto sugiere una combinación efectiva de decisiones políticas, infraestructura tecnológica, capital humano capacitado y el desarrollo de estrategias nacionales de IA bien articuladas. La experiencia de estos países constituye una sólida referencia para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas que podrían ser adaptadas y replicadas a diferentes contextos nacionales.

Perú y Costa Rica, por otro lado, han mostrado una evolución positiva sostenida a lo largo del período analizado. El caso peruano es especialmente notable, con un incremento de más de 20 puntos en cinco años, sugiriendo un compromiso significativo con la gobernanza digital del Estado y la implementación de políticas orientadas a fortalecer las capacidades gubernamentales en IA. El ejemplo de esta trayectoria ascendente demuestra que, con voluntad política y una estrategia clara, es posible acelerar el proceso de preparación para la IA incluso desde posiciones iniciales menos favorables.

La Tabla 1 también permite observar una preocupante brecha de desigualdad en las capacidades para incorporar la IA en las administraciones de la región. Países como Venezuela, Nicaragua y Honduras muestran puntuaciones consistentemente bajas, sin mejoras significativas a lo largo del tiempo. Esta situación supone serios desafíos para el desarrollo equitativo de la región, teniendo en cuenta que la capacidad para implementar y gestionar tecnologías de IA se está convirtiendo en un factor crucial para la competitividad económica y la eficiencia gubernamental. La brecha de más de 37 puntos entre los países mejor y peor posicionados en 2024, por ejemplo, revela la urgente necesidad de establecer mecanismos de cooperación regional y

programas de fortalecimiento de capacidades que permitan reducir estas disparidades.

El Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (2024) presenta valores similares para los casos analizados y ofrece una tipología para clasificar el desarrollo de IA en los países de la región. Chile, Brasil y Uruguay integran el grupo de *países pioneros*, los cuales se caracterizan por haber alcanzado una posición de liderazgo en la región y destacan por sus esfuerzos en orientar sus estrategias nacionales hacia la consolidación y expansión de estas tecnologías en varias áreas clave: infraestructura tecnológica, desarrollo de talento especializado, productividad científica y capacidad de innovación (ILIA, 2024).

Los gobiernos de Argentina, Colombia, México, República Dominicana, Perú, Costa Rica, Panamá y Ecuador se agrupan bajo el grupo denominado *países adoptantes*. De acuerdo con el ILIA (2024), los países que integran este grupo están utilizando IA en los sectores productivos, servicios y administraciones públicas, pero de manera incipiente. Estos países muestran disposición para invertir y colaborar con otros estados en materia de IA, y si bien han logrado avances significativos en materia de investigación en IA, todavía no alcanzan los niveles de los países pioneros. Si se observan los valores del GAIRI es posible advertir que este grupo está conformado por países que han tenido un desempeño medio-alto, en algunos casos manteniendo posiciones estables, pero perdiendo terreno en el ranking global (Argentina, Colombia, México); en otros logrado mejoras sustanciales (Perú, República Dominicana o Costa Rica), y en otros presentando avances más moderados (Panamá y Ecuador).

El tercer grupo se denomina *países exploradores*. Los gobiernos que conforman este grupo están en las primeras etapas de sondeo de la IA y presentan capacidades básicas. Si bien el uso de estas tecnologías aún es limitado y carecen de una comunidad de investigación consolidada, estos países están comenzando a impulsar políti-

cas públicas preliminares para fomentar su desarrollo (ILIA, 2024). El Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial ubica en este grupo a Venezuela, Paraguay, Bolivia, Guatemala, El Salvador y Honduras. Por su puntaje en el GAIRI también es posible ubicar aquí a Nicaragua.³

Tabla 2
Agrupamiento de países de acuerdo con el ILIA 2024

Clasificación	País
Países pioneros	Brasil
	Chile
	Uruguay
Países adoptantes	Argentina
	Colombia
	México
	República Dominicana
	Perú
	Costa Rica
	Panamá
	Ecuador
Países exploradores	Venezuela
	Paraguay
	Bolivia
	Guatemala
	El Salvador
	Honduras
	Nicaragua

Fuente: Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial 2024.

3 El reporte del Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial no analiza el caso de Nicaragua.

El análisis de las dimensiones que componen el GAIRI revela que el éxito en la incorporación de la IA en las administraciones estatales no depende únicamente de factores tecnológicos o recursos económicos, sino también de la estabilidad institucional, la continuidad de las políticas públicas y la capacidad de adaptación a un entorno tecnológico -en constante evolución-. Esto se traduce en situaciones muy disímiles en cuanto al desarrollo de los pilares de gobierno, sector tecnológico y datos e infraestructura y, por lo tanto, valores diferenciados para cada uno de ellos.

a. Componente “Gobierno”

El componente “Gobierno” del GAIRI revela transformaciones importantes en la región durante el período 2020-2024, mostrando una notable heterogeneidad. Los valores promedio alcanzados por algunos países durante los cinco años analizados (como Colombia con 71,20 puntos, Uruguay con 71,07, Chile con 68,11, Brasil con 65,32 y Argentina con 65,25), sugieren una mayor madurez en sus marcos gubernamentales para la adopción de la IA. Esto puede interpretarse como un impacto positivo de sus estrategias nacionales de IA, marcos regulatorios sólidos y programas de capacitación para funcionarios públicos.

Tabla 3
Evolución de los valores del componente “Gobierno” en el GAIRI (2020-2024)

País	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio
Argentina	60,9	64,86	65,56	70,31	64,65	65,25
Bolivia	25,4	23,5	27,8	28,47	22,43	25,52
Brasil	45,02	65,04	69,62	72,44	74,51	65,32
Chile	53,99	69,99	71,27	74,56	70,75	68,11
Colombia	61,77	73,03	74,27	74,98	71,96	71,20
Costa Rica	33,47	40,64	40,37	53,41	68,46	47,27
Ecuador	29,87	35,42	36,07	36,13	34,27	34,35
El Salvador	17	26,16	23,34	23,7	25,5	23,14
Guatemala	19,77	24,3	29,6	29,55	28,95	26,43
Honduras	24,23	30,65	26,23	25,75	24,72	26,31
México	49,28	54,7	43,05	43,08	43,52	46,72
Nicaragua	25,2	30,41	24,59	24,53	20,07	24,96
Panamá	35,51	38,25	38,29	38,33	35,79	37,23
Paraguay	31,03	35,32	36,77	37,45	36,9	35,49

País	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio
República Dominicana	32,84	41,25	42,67	68,07	69,04	50,77
Perú	31,66	38,24	64,51	70,15	68,6	54,63
Uruguay	63,84	69,48	71,1	74,4	76,39	71,04
Venezuela	9,95	18,77	17,62	17,17	15,5	15,80

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales del *Government AI Readiness Index* publicados entre 2020 y 2024.

Uruguay se posiciona como el líder indiscutible en 2024 con una puntuación de 76,39, mostrando una progresión constante y sostenida desde el año 2020 a la fecha. Este liderazgo es producto de su compromiso consistente con la transformación digital del Estado y la implementación ética, responsable y segura de políticas públicas orientadas a la IA (GAIRI, 2024). Le siguen de cerca Brasil y Colombia, que han mostrado mejoras sustanciales en sus capacidades gubernamentales para la IA.

Perú experimentó un salto considerable entre 2021 y 2022, pasando de 38,24 a 64,51 puntos, y manteniendo posteriormente niveles altos. Los casos de Costa Rica y República Dominicana presentan una tendencia similar, mostrando mejoras significativas y sostenidas que evidencian el impacto positivo de políticas públicas bien direccionadas en materia de transformación digital (GAIRI, 2024).

El análisis del componente “Gobierno” también revela tendencias preocupantes. Venezuela mantiene consistentemente las puntuaciones más bajas en este componente, nunca superando los 20 puntos, lo que sugiere serias limitaciones en sus capacidades gubernamentales para la IA. Países como Nicaragua, Bolivia y El Salvador también muestran dificultades en esta materia. Por su parte, México se presenta como un caso particular de retroceso en este componente, cayendo de 54,7 puntos en 2021 a alrededor de 43 puntos en los años siguientes, lo que podría indicar

cambios en las prioridades políticas o desafíos en la implementación de estrategias digitales.

En un nivel intermedio se ubican los casos de Perú, México, República Dominicana y Costa Rica que, si bien han realizado avances importantes, aún tienen margen de mejora en la consolidación de sus políticas y estrategias gubernamentales en materia de IA. La brecha existente con los países líderes de la región pone de manifiesto la necesidad de redoblar esfuerzos para alcanzar un nivel adecuado de preparación.

Un grupo de países presenta promedios considerablemente más bajos en este componente, incluyendo a Panamá (37,23), Paraguay (35,49), Ecuador (34,35), Bolivia (25,52), Nicaragua (24,96), Honduras (26,32), Guatemala (26,44), El Salvador (23,14) y, especialmente, Venezuela (15,8). Estos valores sugieren una menor priorización de la IA en las agendas gubernamentales de estos países, limitaciones de recursos, marcos regulatorios incipientes o la ausencia de estrategias nacionales claras que permitan fomentar un ecosistema favorable para la innovación en IA.

Finalmente, la evolución de los valores en la Tabla 3 muestra cómo la brecha entre los países mejor y peor posicionados se ha ampliado significativamente, alcanzando más de 60 puntos en 2024 (entre Uruguay y Venezuela). La región debe continuar apostando por el desarrollo de estrategias nacionales, elementos de ciberseguridad, marcos regulatorios adecuados

y programas de capacitación para aprovechar el potencial transformador de la IA. En este sentido, la cooperación regional y el intercambio de buenas prácticas pueden ser fundamentales para acelerar el progreso en toda la región.

El análisis desagregado de los puntajes para cada una de las dimensiones del componente “Gobierno” del año 2024 arroja una mejor visión sobre la foto actual de la región.

Hay una marcada polarización en la dimensión “Visión”, donde es posible establecer una separación entre países que han establecido estrategias nacionales de IA (100 puntos) y aquellos que aún no las han desarrollado (0 puntos). Complementariamente, los indicadores de “Gobernanza y Ética” muestran un mejor desempeño a nivel regional, mientras que la “Adaptabilidad” emerge como el área que presenta mayores desafíos para la región.

Tabla 4
Valores de los indicadores del componente “Gobierno” en 2024

País	Dimensiones del componente “Gobierno”				
	Visión	Gobernanza y Ética	Capacidades Digitales	Adaptabilidad	Promedio
Argentina	100	71,34	48,86	38,41	64,65
Bolivia	0	32,29	31,06	26,35	22,43
Brasil	100	80,52	69,31	48,19	74,51
Chile	100	83,84	46,11	53,06	70,75
Colombia	100	74,95	52,98	59,89	71,96
Costa Rica	100	83,48	43,13	47,22	68,46
Ecuador	0	54,36	48,18	34,56	34,28
El Salvador	0	23,67	44,92	33,4	25,50
Guatemala	0	43,97	33,22	38,62	28,95
Honduras	0	40,86	25,88	32,16	24,73
México	0	76,13	50,2	47,77	43,53
Nicaragua	0	32,82	24,96	22,51	20,07
Panamá	0	57,06	46,81	39,28	35,79
Paraguay	0	55,17	42,09	50,35	36,90
República Dominicana	100	57,98	55,57	62,61	69,04
Perú	100	78,63	52,15	43,62	68,60
Uruguay	100	69,23	75,02	61,33	76,40
Venezuela	0	11,2	24,26	26,54	15,50

Fuente: Government AI Readiness Index 2024.

En primer lugar, es posible advertir que los países con una visión estratégica sobre IA tienden a tener un mejor desempeño en las otras dos dimensiones. Además, los casos en los que se registran estrategias vigentes de IA presentan mecanismos de evaluación y coordinación para el cumplimiento de los objetivos declarados (ILIA, 2024). A propósito de este indicador, el Reporte 2024 del Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial advierte que el establecimiento formal de mecanismos de coordinación interinstitucional -ya sea a nivel de ministerios o agencias ejecutoras-, puede favorecer el cumplimiento de los objetivos de las estrategias de IA, agilizando la toma de decisiones y promoviendo la transparencia en estos esfuerzos (ILIA, 2024).

En segundo lugar, la Tabla 4 permite observar que dentro de la muestra analizada aún existen casos (diez hasta el año 2024) que carecen de estrategias de IA, ya sea por cambios de signo de gobierno o porque no han iniciado el proceso de elaboración. La ausencia de una “hoja de ruta” oficial para impulsar la IA señala la falta de sentido de urgencia sobre la posibilidad de sumarse al acelerado progreso de la IA (ILIA, 2024).

Finalmente, los valores del GAIRI para el 2024 señalan que “Gobernanza y ética” es la dimensión más desarrollada en la región, mientras que la dimensión “Adaptabilidad” representa el mayor desafío para la mayoría de los países. De acuerdo con los datos obtenidos del Índice Global de IA Responsable (2024), los países latinoamericanos con puntajes altos en la dimensión ética de la IA presentan valores similares a los que presentan países europeos y asiáticos. Esta madurez se refleja en materias como la transparencia y explicabilidad, cuidado del ambiente, rendición de cuentas

o promoción del “no daño”. Brasil y Chile se destacan en esta materia (ILIA, 2024).

No obstante, la gobernanza y la ética de la IA en la región enfrentan diversos desafíos que requieren atención. Entre ellos destaca especialmente la participación desigual en el desarrollo y aplicación de estas tecnologías. Los datos del ILIA (2024), el *AI Report* (Universidad de Stanford, 2024) y el Índice Global de IA Responsable (2024) señalan que, si bien algunos países muestran avances en la inclusión de mujeres y disidencias sexo-genéricas en el campo de la IA, la variabilidad en los puntajes a lo largo de la región indica que los esfuerzos por cerrar las brechas de desigualdad son aún insuficientes. Esta situación representa un desafío fundamental para el desarrollo equitativo de la IA en América Latina, dado que la diversidad en la participación no solo es un imperativo ético, sino también un factor clave para garantizar que los sistemas de IA respondan a las necesidades de toda la población. En este contexto, promover la igualdad en el acceso, uso y desarrollo de la IA emerge como un componente esencial para la construcción de una gobernanza algorítmica basada en los derechos de la ciudadanía. Su incorporación efectiva en la agenda político-estratégica de los países de la región representa una oportunidad fundamental para la construcción de sociedades más inclusivas, innovadoras y democráticas.

b. Componente “Sector Tecnológico”

A diferencia del componente anterior, los valores del componente “Sector Tecnológico” muestran una menor dispersión regional y brechas más reducidas entre países, aunque -como se observa en la Tabla 5- todavía se mantienen patrones significativos de desigualdad regional.

Tabla 5
Evolución de los valores del componente “Sector Tecnológico” en el GAIRI (2020-2024)

País	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio
Argentina	30,6	33,62	33,56	35,27	37,09	34,03
Bolivia	20,59	21,49	20,56	26,66	22,92	22,44
Brasil	35,92	42,7	43,43	45,08	44,78	42,38
Chile	37,17	42,14	39,31	40,91	44,11	40,73
Colombia	33,07	34,66	35,05	35,28	39	35,41
Costa Rica	32,27	34,57	33,02	33,2	34,74	33,56
Ecuador	21,37	26,12	26,55	27,82	29,31	26,23
El Salvador	21,81	23,69	22,76	26,31	26,81	24,28
Guatemala	21,01	23,28	23,07	24,94	23,7	23,20
Honduras	23,76	25,58	24,83	30,14	21,77	25,22
México	36,38	40,22	38,85	39,55	42,27	39,45
Nicaragua	20,58	22,45	21,3	26,33	21,88	22,51
Panamá	29,83	29,97	29,14	33,26	26,97	29,83
Paraguay	19,46	22,45	21,44	24,32	23,15	22,16
Perú	25,59	29,52	29,87	32,29	34,03	30,26
República Dominicana	23,19	24,57	24,49	25,34	24,77	24,47
Uruguay	27,13	31,63	32,2	35,32	33,31	31,92
Venezuela	18,12	22,44	26,41	26,14	26	23,82

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales del *Government AI Readiness Index* publicados entre 2020 y 2024.

Brasil, Chile y México lideran este componente con puntuaciones que superan los 40 puntos en 2024, reflejando ecosistemas tecnológicos más maduros y desarrollados en la región. Los puntajes pueden relacionarse con

mayores inversiones en investigación y desarrollo (I+D), un sector privado más activo en la implementación de IA, una mejor infraestructura tecnológica (como acceso a internet de banda ancha, dispositivos de conectividad

y centros de datos, por ejemplo), y una mayor disponibilidad de talento especializado. No obstante, es notable que incluso estos líderes regionales muestran puntuaciones relativamente moderadas, lo que sugiere que el sector tecnológico en América Latina aún tiene un amplio margen de desarrollo en comparación con otras regiones del mundo (como el caso de Estados Unidos, que lidera el ranking con más de 80 puntos en 2024).

Colombia es un caso que demuestra una mejora constante y sostenida desde el año 2020 a la fecha en los valores de este componente, alcanzando 39 puntos en 2024. Este progreso puede leerse como el correlato de inversiones sostenidas en el sector tecnológico y políticas efectivas para fomentar la innovación y el desarrollo digital en el ecosistema. La situación de países como Honduras, que muestra una tendencia decreciente significativa en los últimos años, pasando de 30,14 puntos en 2023 a 21,77 en 2024, representa un llamado de atención en este componente. Similar es el caso de Panamá, que experimentó una caída de 33,26 a 26,97 puntos en el mismo período.

La brecha entre el país mejor y peor posicionado en 2024 (Brasil y Honduras, respectivamente) es de aproximadamente 23 puntos, significativamente menor que la observada en el componente “Gobierno”. Esto sugiere

que, aunque existen disparidades importantes, el desarrollo del sector tecnológico muestra patrones más homogéneos en la región. Un hallazgo significativo es que países que mostraban un fuerte desempeño en el pilar “Gobierno”, como Uruguay, presentan puntuaciones más moderadas en el pilar “Sector Tecnológico” (33,31 puntos en 2024). Esto podría indicar un desbalance entre las capacidades gubernamentales y el desarrollo del ecosistema tecnológico local en los países de la región. La mayoría de los países se mantiene en un rango medio-bajo (entre 20 y 35 puntos), sugiriendo desafíos estructurales compartidos en el desarrollo del sector tecnológico en la región, posiblemente relacionados con limitaciones en inversión en I+D, infraestructura digital y formación de capital humano especializado.

El análisis pormenorizado de los valores de las dimensiones del componente “Sector Tecnológico” (Tabla 6) revela que gran parte de los países de la región presenta valores promedio inferiores a 35 puntos, evidenciando desafíos significativos en la madurez de sus ecosistemas tecnológicos y poniendo de manifiesto la necesidad de fortalecer las capacidades tecnológicas y de innovación en gran parte de la región.

Tabla 6
Valores de las dimensiones del componente “Sector Tecnológico” en 2024

País	Dimensiones del componente “Sector Tecnológico”			
	Madurez	Capacidad de Innovación	Capital Humano	Promedio
Argentina	24,3	43,89	43,06	37,08
Bolivia	14,35	28,58	25,82	22,92
Brasil	32,56	58,34	43,46	44,79
Chile	31,91	50,7	49,74	44,12
Colombia	20,37	46,42	50,19	38,99
Costa Rica	26,08	41,32	36,81	34,74
Ecuador	12,35	39,52	22,43	24,77
El Salvador	18,35	41,1	28,47	29,31
Guatemala	17,21	30,74	32,49	26,81
Honduras	14,88	35,09	21,12	23,70
México	16,87	25,88	22,55	21,77
Nicaragua	29,4	47,27	50,13	42,27
Panamá	13,3	26,51	25,84	21,88
Paraguay	23,9	33,88	23,13	26,97
República Dominicana	12,56	33,45	23,45	23,15
Perú	19,27	39,67	43,14	34,03
Uruguay	23,75	41,43	34,75	33,31
Venezuela	12,87	35,23	29,9	26,00

Fuente: *Government AI Readiness Index 2024.*

Brasil y Chile se posicionan como líderes regionales con promedios superiores a 44 puntos, impulsados principalmente por su capacidad de innovación y desarrollo de capital humano especializado. Nicaragua y Colombia muestran un desempeño destacado en el indicador de capital humano, superando los 50 puntos. Sin embargo, la mayoría de los países de la región presenta valores promedio

inferiores a 35 puntos, evidenciando desafíos persistentes en la madurez de sus ecosistemas tecnológicos.

Esta disparidad debe analizarse en el contexto de tres fenómenos críticos que caracterizan el desarrollo del talento en IA en la región (ILIA, 2024). En primer lugar, si bien la concentración de talento especializado en IA se ha duplicado en los últimos ocho años, ningún

país ha logrado alcanzar los niveles del Norte Global (hasta cinco veces mayor). En segundo lugar, a pesar de un notable rezago con respecto a países industrializados, la brecha es menor en términos de alfabetización digital, lo que sugiere una oportunidad estratégica de formación para el desarrollo de habilidades básicas en IA. Finalmente, la región enfrenta un desafío adicional en la retención del talento especializado: desde 2019, casi todos los países han experimentado una pérdida de especialistas en IA, lo que evidencia la necesidad de políticas que no solo fomenten la formación sino también la retención del capital humano en IA.

Esto representa un elemento clave en la agenda a corto y mediano plazo de la región: el talento humano es el motor que impulsa la innovación y el desarrollo tecnológico. Contar con profesionales de IA es un punto de partida necesario para potenciar la adopción y aprovechamiento de esta tecnología con el potencial de impactar positivamente en la calidad de vida de las personas (ILIA, 2024).

El análisis de la dimensión de “Madurez” revela un desarrollo heterogéneo en América Latina, donde Brasil y Chile destacan con valores superiores a 30 puntos, mientras que la mayoría de los países no supera los 20 puntos. Esta asimetría se refleja también en la capacidad de innovación, donde Brasil lidera con 58,34 puntos, seguido por Chile y Nicaragua. No obstante, según el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (2024), se existen señales positivas de maduración de los ecosistemas de innovación regionales: todos los países cuentan con recursos humanos activos que se dedican a la investigación en IA, y más de la mitad han establecido centros de investigación universitarios o privados. Sin embargo, persisten brechas significativas en términos de productividad científica y representación internacional, evidenciadas en la escasa presencia latina (0,23%) en las principales conferencias de la disciplina. Esta situación se agudiza al considerar las disparidades de género tam-

bién presentes en el campo de la investigación (ILIA, 2024).

Las disparidades observadas en el sector tecnológico tienen implicaciones significativas para el desarrollo de la IA en la región. Los países con promedios más bajos, como México (21,77), Panamá (21,88) y Bolivia (22,92), enfrentan desafíos estructurales que requieren atención prioritaria. La brecha entre los países líderes y aquellos con menor desarrollo sugiere la necesidad de políticas específicas orientadas a fortalecer los ecosistemas tecnológicos nacionales, con especial énfasis en la formación de capital humano y el fomento de la innovación.

La región enfrenta dos desafíos interconectados (ILIA, 2024): la escasez de talento humano especializado y la debilidad del entorno emprendedor. Sin una masa crítica de profesionales de la IA, la región encuentra dificultades para generar valor tanto en el sector público como privado, limitando su capacidad para desarrollar soluciones innovadoras basadas en esa tecnología. Esta limitación se refleja en el incipiente desarrollo del ecosistema de startups, que muestra una notable concentración en pocos países y una escasez de empresas unicornio, lo que sugiere la necesidad de fortalecer los mecanismos de apoyo y financiamiento que permitan el escalamiento de emprendimientos tecnológicos de alto impacto.

c. Componente “Datos e infraestructura”

Este componente muestra valores notablemente más altos que las dimensiones anteriores, lo que sugiere una base infraestructural relativamente sólida en la región. De esta forma, las limitaciones en la implementación de IA podrían estar más relacionadas con capacidades político-institucionales o al desarrollo del sector tecnológico antes que con los datos y la infraestructura básica. Como se observa en la Tabla 7, la mayoría de los países en este pilar muestra puntuaciones por encima de 50 pun-

tos, evidenciando nivel aceptable de infraestructura y gestión de los datos. Sin embargo, la calidad y sostenibilidad de esta infraestructura puede variar significativamente entre países.

Tabla 7

Evolución de los valores del componente “Datos e infraestructura” del GAIRI (2020-2024)

País	2020	2021	2022	2023	2024	Promedio
Argentina	60,76	64,59	73,03	67,59	67,47	66,69
Bolivia	53,1	49,87	49,31	50,63	53,89	51,36
Brasil	61,45	74,16	74,05	73,57	78,38	72,32
Chile	68,11	69,13	76,97	70,38	74,71	71,86
Colombia	58,95	69,04	68,81	63,3	67,05	65,43
Costa Rica	61,91	63,36	61,51	60,76	67,35	62,98
Ecuador	45,99	56,03	49,46	58,57	60,79	54,17
El Salvador	49,48	47,39	46,78	47,72	49,95	48,26
Guatemala	52,76	49,18	52,1	52,78	56,59	52,68
Honduras	44,91	48,51	42,06	42,01	43,01	44,10
México	62,41	62,94	73,45	68,49	74,07	68,27
Nicaragua	44,93	41,86	39,11	38,45	43,64	41,60
Panamá	53,43	60,73	57,03	60,15	70,41	60,35
Paraguay	54,95	54,27	48,16	48,79	58,56	52,95
Perú	52,47	53,9	61,54	62,18	68,7	59,76
República Dominicana	56,38	56,84	59,3	58,73	64,27	59,10
Uruguay	75,72	72,67	71,44	71,99	76,93	73,75
Venezuela	50,74	50,4	43,95	44,29	46,12	47,10

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales del *Government AI Readiness Index* publicados entre 2020 y 2024.

Este pilar es crucial para el desarrollo de la IA, ya que impacta sobre la disponibilidad, calidad, accesibilidad y gobernanza de los datos, así como la infraestructura tecnológica necesaria para soportar las aplicaciones de IA. En consonancia con los valores de los dos componentes anteriores, Uruguay y Brasil lideran consistentemente esta dimensión, con puntuaciones superiores a los 75 puntos en 2024 (76,93 y 78,38, respectivamente). Chile y México también muestran un desempeño sobresaliente, con puntuaciones por encima de los 74 puntos en 2024. Esto sugiere una infraestructura digital robusta y una gestión efectiva de los datos en estos países. También los casos de Panamá, Perú y Ecuador muestran una evolución positiva de varios países, alcanzando valores altos en 2024.

El GAIRI también permite observar asimetrías importantes sobre este componente en la región: aunque con una leve recuperación en 2024 (43,64 puntos), Nicaragua muestra las puntuaciones más bajas durante el período analizado; Honduras mantiene puntuaciones consistentemente bajas, en torno a los 43 puntos; y Venezuela muestra una tendencia

decreciente, estabilizándose alrededor de los 46 puntos en 2024.

La brecha entre los países mejor y peor posicionados (aproximadamente 35 puntos entre Brasil y Nicaragua en 2024) es menor que en el componente “Gobierno” pero mayor que en el componente “Sector Tecnológico”. Esto sugiere que las disparidades en infraestructura y gestión de datos son significativas, pero no tan extremas como en las capacidades gubernamentales.

Finalmente, se advierte que algunos países que no destacaban en el análisis de los componentes anteriores muestran un mejor desempeño en esta dimensión, lo que sugiere que han priorizado el desarrollo de infraestructura digital y calidad de los datos como base para futuras implementaciones de IA. Los valores que miden el componente de “Datos e Infraestructura” explicitan la necesidad de un esfuerzo continuo en la región para fortalecer las bases sobre las que se construye la IA. Sin datos de calidad, accesibles y bien gestionados y sin una infraestructura tecnológica adecuada, las inversiones en otras áreas -como el desarrollo de talento o la formulación de estrategias-, podrían verse limitadas en su impacto.

Tabla 8
Valores de las dimensiones del componente “Datos e Infraestructura” en 2024

País	Dimensiones del componente “Datos e Infraestructura”			
	Infraestructura	Disponibilidad de los datos	Representatividad de los datos	Promedio
Argentina	39,96	88,35	74,11	67,47
Bolivia	25,09	64,48	72,11	53,89
Brasil	56	84,53	94,6	78,38
Chile	48,26	83,18	92,7	74,71
Colombia	35,91	82,53	82,71	67,05
Costa Rica	37,41	78,67	85,98	67,35
Ecuador	44,01	69,2	79,59	64,27
El Salvador	29,37	80,59	72,4	60,79
Guatemala	29,07	45,01	75,76	49,95
Honduras	38,25	61,98	69,55	56,59
México	21,35	29,82	77,87	43,01
Nicaragua	45,4	87,19	89,61	74,07
Panamá	23,03	37,31	70,57	43,64
Paraguay	34,37	78,36	98,5	70,41
República Dominicana	29,21	53	93,47	58,56
Perú	50,16	75,91	80,04	68,70
Uruguay	45,18	91,4	94,2	76,93
Venezuela	21,44	41,26	75,65	46,12

Fuente: *Government AI Readiness Index 2024.*

El análisis desglosado de las dimensiones del componente “Datos e Infraestructura” revela un panorama complejo. Brasil, Uruguay y Chile muestran un desarrollo equilibrado en las tres dimensiones evaluadas. La posición de liderazgo de Brasil se sustenta principalmente en altos niveles de representatividad de datos, donde Brasil alcanza 94,6 puntos, y una in-

fraestructura tecnológica relativamente robusta, alcanzando 56 puntos en este indicador.

La dimensión “Disponibilidad de datos” muestra valores particularmente altos en varios países de la región, destacando Uruguay y Argentina, así como valores significativamente más bajos, como México y Panamá. Esta disparidad sugiere diferentes niveles de madurez en las políticas de datos abiertos y transpa-

rencia gubernamental. Como bien señala el Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial (2024), la disponibilidad y acceso a datos abiertos y fiables, su correcta administración y el resguardo de protección de datos personales son aspectos cruciales para el desarrollo de un ecosistema saludable de IA. Sin datos abiertos y de calidad, no existe materia prima para alimentar algoritmos que entrenen modelos de aprendizaje para el desarrollo dentro del sector público. La heterogeneidad en el desarrollo de esta dimensión puede explicarse, de acuerdo con el Reporte 2024 del ILIA, a las diferencias regionales en su disponibilidad; las capacidades existentes para gestionarlos; la gobernanza de los datos; y el tipo de uso e impacto.

La dimensión “Representatividad de los datos” emerge como la más desarrollada en la región, con Paraguay alcanzando el valor más alto (98,5), seguido por Brasil (94,6) y República Dominicana (93,47). Este desempeño positivo contrasta significativamente con la dimensión de infraestructura, donde la mayoría de los países muestra valores inferiores a 50 puntos. Venezuela y México presentan los valores más bajos en infraestructura, apenas superando los 21 puntos, evidenciando importantes limitaciones en la capacidad técnica instalada para el desarrollo de la IA.

Una nación que cuenta con infraestructura robusta en términos de servidores, computación en la nube, redes de alta velocidad y plataformas de desarrollo presenta condiciones favorables y mayor potencial para el desarrollo de IA (ILIA, 2024). América Latina enfrenta importantes desafíos en esta materia (ILIA, 2024): a) aunque existe una alta cobertura de red móvil con un promedio regional de 92,96 puntos, persisten disparidades significativas en la calidad del servicio, particularmente en áreas rurales donde la velocidad de descarga y el acceso a banda ancha son limitados; b) esta situación se agrava por las restricciones en infraestructura de computación de alto rendimiento, donde el promedio regional

apenas alcanza 12,32 puntos, y ningún país posee capacidad soberana para el desarrollo de modelos de IA; c) la región también enfrenta desafíos en la gestión segura y eficiente de datos críticos, con avances significativos limitados a pocos países como Costa Rica, Panamá y Uruguay; y d) el panorama se complica por el acceso limitado a dispositivos móviles inteligentes y el desarrollo incipiente de la tecnología 5G, factores que restringen el potencial de innovación y el acceso equitativo a herramientas digitales avanzadas. No obstante, como se observa en el análisis del primer componente, existen oportunidades prometedoras en el aprovechamiento de energías limpias y la mejora de la conectividad internacional para el desarrollo de centros de datos, que aún no han sido plenamente exploradas.

IV. Gobernanza algorítmica en América Latina: oportunidades y desafíos actuales

Si bien la incorporación de la IA en el sector público presenta aún desarrollos limitados, es necesario que los gobiernos reorganicen sus estructuras político-administrativas para aprovechar el potencial de esta tecnología en la gestión pública (Ruvalcaba-Gómez, 2021). En este sentido, la transformación hacia una gobernanza digital efectiva demanda que los gobiernos replanteen sus modelos de gestión, impulsando prácticas que dinamicen la resolución de problemas públicos y acelerando la adopción de estrategias digitales que fortalezcan la capacidad estatal para responder a las crecientes demandas ciudadanas en la era digital (Ruvalcaba-Gómez, 2021).

A pesar de que los índices que miden el desarrollo y apropiación de los sistemas de IA muestran avances en materia de innovación, se advierten serias limitaciones en áreas estratégicas de los gobiernos latinoamericanos. Las disparidades observadas en los puntajes y las posiciones globales no sólo reflejan diferentes niveles de preparación tecnológica, sino que

también evidencian desafíos estructurales en tres dimensiones fundamentales: la capacidad político-institucional para gestionar sistemas algorítmicos, el desarrollo del ecosistema tecnológico regional, y la calidad de la infraestructura de datos disponible.

La identificación de estas brechas resulta un insumo fundamental para el diseño de políticas públicas que promuevan una incorporación inteligente de la IA en las administraciones públicas, considerando no sólo los aspectos técnicos, sino también las dimensiones institucionales, regulatorias y organizacionales necesarias para una gobernanza algorítmica efectiva, sin perder de vista las particularidades de cada contexto y el conjunto de buenas prácticas registradas a nivel internacional.

El análisis precedente sobre el desarrollo de la IA en América Latina ofrece una primera respuesta a la pregunta central de este trabajo: ¿cuáles son las capacidades estatales que deben fortalecerse para la construcción de una gobernanza algorítmica en la región? La evidencia presentada permite identificar dimensiones críticas que requieren atención prioritaria para establecer una gobernanza algorítmica efectiva. A partir de este diagnóstico, es posible delinear algunas aristas estratégicas:

a. Capacidades político-estratégicas para:

1. El diseño, implementación y gestión de las iniciativas nacionales de IA claras y bien definidas. Si bien algunos países se posicionan como “pioneros” en la materia, otros todavía requieren establecer objetivos a largo plazo, prioridades, roles y responsabilidades de los diferentes actores, así como mecanismos de seguimiento y evaluación. Como muestra el análisis, los países mejor preparados para el desarrollo de un ecosistema de IA tienen este punto desarrollado. No basta con tener un documento donde se plasmen intenciones y metas, sino que es fundamental su implementación efectiva y

su adaptación a los cambios tecnológicos y sociales. Una gobernanza algorítmica consolidada en la región requiere, entonces, de voluntades políticas que acompañen los cambios y las transformaciones que supone la irrupción e incorporación de la IA en los gobiernos (CLAD, 2023).

2. La institucionalización de mecanismos de supervisión y control de la IA.

Los datos del GAIRI (2024) revelan que “Gobernanza y Ética” es la dimensión más desarrollada en la región, y esta madurez se refleja en aspectos como la transparencia, explicabilidad, rendición de cuentas y promoción del “no daño”, alcanzando niveles comparables a países europeos y asiáticos. Sin embargo, la implementación efectiva de estos mecanismos requiere ir más allá de los marcos normativos. Es fundamental promover registros públicos, auditorías y evaluación sistemática de los algoritmos para comprender las motivaciones detrás de las decisiones automatizadas (CLAD, 2023). Los datos del ILIA (2024) sugieren que el establecimiento de espacios formales de coordinación y seguimiento resulta clave para agilizar la toma de decisiones y garantizar la transparencia, asegurando así que la IA se desarrolle de manera responsable y en beneficio de toda la sociedad.

3. Promoción de liderazgos públicos con una visión estratégica de la IA.

El análisis precedente demuestra que los países con mejor desempeño en el componente “Gobierno” han logrado sostener una progresión constante gracias a su compromiso con la transformación digital del Estado y la implementación ética y responsable de políticas orientadas a la IA. Esta capacidad de liderazgo se refleja especialmente en la dimensión “Adaptabilidad”, donde los países mejor posicionados superan los 60 puntos, evidenciando su capacidad para gestionar entornos digitales complejos. La gobernanza algorítmica requiere una dirección

pública con capacidades gerenciales que no solo promueva la integración entre personas y máquinas, sino que también lidere la transformación de las administraciones en entornos cada vez más digitalizados, donde la generación de valor público depende del manejo intensivo de datos, información y conocimiento (CLAD, 2023).

b. **Capacidades organizacionales** para:

1. **El desarrollo de marcos regulatorios adecuados para fomentar la innovación responsable en IA.**

Los datos de los índices analizados revelan que la dimensión de “Gobernanza y Ética” es la más desarrollada a nivel regional, con Brasil y Chile liderando los avances en aspectos como la transparencia, explicabilidad y rendición de cuentas. Sin embargo, el análisis del componente “Sector Tecnológico” evidencia que incluso los países mejor posicionados muestran una brecha significativa con el Norte Global (ILIA, 2024), sugiriendo que los marcos regulatorios deben encontrar un equilibrio entre protección de derechos y fomento a la innovación. Esta tensión se vuelve relevante al considerar que la región enfrenta desafíos en retención de talento especializado y desarrollo de startups, donde un marco regulatorio excesivamente restrictivo podría profundizar las brechas existentes.

2. **Capacitación y formación del sector público en IA.**

La formación de mandos altos y medios del sector público en el uso y comprensión de la IA no solo es crucial para la implementación efectiva de políticas públicas, sino también para desarrollar capacidades institucionales que permitan retener y aprovechar el talento especializado en beneficio de la transformación digital del Estado. La dimensión “Capacidades Digitales” presenta valores significativamente más bajos que otras dimensiones del componente “Gobierno”.

3. **La institucionalización de estructuras organizativas públicas para la IA.**

Los países con estrategias vigentes de IA plasmadas en mecanismos formales de coordinación interinstitucional alcanzan un mejor desempeño general en materia de IA. La brecha entre países pioneros y países exploradores, por ejemplo, se vuelve más pronunciada entre aquellos casos que han establecido espacios formales de coordinación y seguimiento, ya sea a través de mesas de trabajo o comités interministeriales. Estos mecanismos no solo agilizan la toma de decisiones y promueven la transparencia, sino que resultan fundamentales para el cumplimiento oportuno de los objetivos establecidos en las estrategias nacionales de IA (ILIA, 2024). La experiencia de estos países demuestra cómo la institucionalización de estructuras dedicadas a la IA puede catalizar la transformación digital del Estado (CLAD, 2023) y capitalizar la apertura a la incorporación de la IA dentro de las organizaciones públicas (Criado, 2024).

4. **La institucionalización de una cultura de los datos.**⁴

La región presenta un panorama complejo en el que persisten importantes asimetrías sobre este tema. La disponibilidad y acceso a datos abiertos y fiables, su correcta administración y el resguardo de la protección de datos personales son aspectos cruciales para el desarrollo de un ecosistema saludable de IA (ILIA, 2024). Esto implica la institucionalización de unidades responsables que garanticen la trazabilidad, registro y conservación de los datos, así

4 Este trabajo reconoce la importancia de analizar la gobernanza de datos y sus implicaciones para la soberanía digital frente a nuevas formas de capitalismo y colonialismo. Si bien estas cuestiones merecen un estudio crítico y dedicado, su análisis excede el alcance de esta investigación.

como su precisión, integridad, veracidad y actualización (CLAD, 2023). Sin embargo, el desarrollo de una cultura de datos va más allá de la mera acumulación de información: requiere un equilibrio entre el análisis detallado y las visiones holísticas (Tarragó Sanfeliu y Brugué Torruella, 2015) y que los administradores públicos sean cada vez más cuidadosos con la gestión del conocimiento (Filgueiras, 2021). La experiencia regional demuestra que las disparidades en la gestión de datos no solo responden a capacidades técnicas, sino también a diferentes niveles de madurez en las políticas de datos abiertos y transparencia gubernamental. La creatividad y la innovación en el uso de IA emergen precisamente de esta interacción entre el conocimiento sistemático de los datos y la capacidad de mantener una perspectiva amplia que permita imaginar nuevas posibilidades de desarrollo y aplicación.

c. **Capacidades relacionales** para:

1. **Promover la colaboración internacional.**

El ILIA (2024) muestra una asimetría entre países pioneros, adoptantes y exploradores que podría reducirse mediante la promoción de mecanismos de colaboración en materia de IA. Promover la colaboración internacional es clave para el fortalecimiento del ecosistema de innovación tecnológica latina y establecer posicionamientos regionales frente a los desafíos globales que plantea la IA (CLAD, 2023). Esta colaboración puede resultar particularmente ventajosa en áreas donde la región muestra debilidades estructurales (como la capacidad de computación de alto rendimiento). La institucionalización de espacios de colaboración en organismos supranacionales, por ejemplo, permitiría abordar estos desafíos de manera coordinada, compartiendo recursos, conocimientos y buenas prácticas (CLAD, 2023) para fortalecer las capaci-

des regionales en investigación, regulación y formación especializada.

2. **Favorecer la interoperabilidad de los sistemas algorítmicos a través de la colaboración y cooperación entre diferentes Estados, niveles de gobierno y organizaciones administrativas.**

El GAIRI (2024) revela que la dimensión de “Adaptabilidad” presenta los mayores desafíos en el componente “Gobierno”, con valores que raramente superan los 50 puntos incluso en países líderes, evidenciando el desafío de establecer estándares de datos comunes y protocolos de intercambio entre organismos. Esta interoperabilidad debe orientarse hacia objetivos consensuados que generen beneficios mutuos (CLAD, 2023). La experiencia de países como Brasil y Chile, que han logrado desarrollar ecosistemas más robustos y muestran los mejores indicadores en gobernanza, sugiere que el éxito en la implementación de IA requiere de administraciones relacionales capaces de integrar diversos saberes en la toma de decisiones (ILIA, 2024). Como argumentan Tarragó Sanfeliu y Brugué Torruella (2015), en entornos heterogéneos, deliberativos e inicialmente más complejos de gestionar, resulta fundamental promover la flexibilidad adecuada para el intercambio entre las múltiples áreas de la administración. Esto es un aporte crítico para generar innovación y respuestas inteligentes a los desafíos de la transformación digital del Estado.

d. **Capacidades de gestión**

presupuestaria y financiamiento para:

1. **Fomentar la inversión pública en I+D+i vinculada a la IA.**

El fomento de la inversión pública en I+D+i vinculada a la IA constituye una prioridad urgente para América Latina. El análisis del componente “Sector Tecnológico” del GAIRI (2024) evidencia limitaciones críticas: incluso los

países mejor posicionados como Brasil y Chile apenas superan los 44 puntos, muy por debajo de referentes globales. Esta brecha se manifiesta especialmente en la dimensión de infraestructura, donde la mayoría de los países muestra valores inferiores a 50 puntos. Los datos del ILIA (2024) revelan que las capacidades de computación de alto rendimiento son particularmente deficitarias y que ningún país posee capacidad soberana para el desarrollo de modelos de IA. La situación se agrava al considerar que, si bien existe una alta cobertura de red móvil en la región, persisten disparidades significativas en la calidad del servicio, especialmente en áreas rurales. El desarrollo incipiente de la tecnología 5G y el acceso limitado a dispositivos móviles inteligentes restringen aún más el potencial de innovación. La experiencia de países como Brasil y Chile, que han logrado sostener inversiones estratégicas en el sector, demuestra que la priorización de estas inversiones resulta fundamental para crear un entorno favorable para la innovación en IA y reducir las brechas digitales existentes.

e. **Capacidades de innovación** para:

1. Expandir el ecosistema de innovación.

El Estado debe desarrollar las capacidades necesarias para fomentar y articular el ecosistema de innovación en IA. El análisis del GAIRI (2024) demuestra que los países con mejor desempeño, como Brasil y Chile, han logrado estos resultados mediante la articulación de políticas públicas en tres dimensiones clave. Primero, el fortalecimiento de capacidades institucionales para el fomento de la investigación y el desarrollo; segundo, el diseño de estrategias para retener talento especializado; y tercero, la creación de marcos regulatorios e incentivos para el desarrollo de startups y el escalamiento de emprendimientos tecnológicos. La experiencia de Brasil, por

ejemplo, demuestra que el rol del Estado como articulador entre academia, sector privado y centros de investigación resulta fundamental para construir ecosistemas de innovación dinámicos y sostenibles (ILIA, 2024).

2. Desarrollar infraestructuras tecnológicas y de ciberseguridad de gran solidez técnica.

El análisis del componente “Datos e Infraestructura” del GAIRI (2024) revela desafíos críticos en esta dimensión: si bien los datos del ILIA (2024) señalan que solo unos pocos países han logrado avances significativos en la capacidad para garantizar fiabilidad, seguridad y eficiencia en el manejo de datos, la mayoría de los países muestra valores inferiores a 50 puntos en la valoración de la infraestructura tecnológica. Esta situación se torna más compleja al considerar que la infraestructura de computación de alto rendimiento es limitada y ningún país posee capacidad soberana para el desarrollo de modelos de IA, elementos necesarios para una gobernanza algorítmica. Resulta fundamental establecer arquitecturas abiertas que aseguren la neutralidad respecto a proveedores y permitan a las administraciones públicas mantener el control sobre su desarrollo (CLAD, 2023). La experiencia de Brasil y Uruguay, que alcanzan los valores más altos en el componente (78,38 y 76,93 puntos respectivamente), demuestra que la inversión sostenida en infraestructura tecnológica, combinada con protocolos robustos de ciberseguridad, es esencial para capitalizar oportunidades y mitigar riesgos en la implementación de sistemas algorítmicos.

e. **Capacidades para la adopción de la IA desde un enfoque de derechos humanos.**

El ILIA (2024) identifica desafíos críticos en la protección efectiva de derechos, particularmente en términos de equidad e inclusión: la participación desigual en el

desarrollo de IA, especialmente de mujeres y grupos históricamente marginados, sugiere que los marcos regulatorios actuales son insuficientes para prevenir la discriminación algorítmica. Esta situación se torna más compleja al considerar que sólo los países con estrategias nacionales de IA han desarrollado mecanismos formales de evaluación y coordinación para el cumplimiento de objetivos vinculados a derechos humanos. La experiencia regional demuestra que la protección efectiva de derechos requiere un enfoque integral que incluya: marcos normativos robustos con mecanismos de prevención y reparación, investigación interdisciplinaria sobre el impacto de la IA en los derechos humanos, sistemas de evaluación de sesgos algorítmicos, y protocolos específicos para garantizar la libertad de expresión, la privacidad y la integridad de procesos democráticos (UNESCO, 2021).

El desarrollo de estas capacidades no sólo es crucial para la innovación pública, sino que también representa una oportunidad única para repensar la relación entre tecnología, gobierno y ciudadanía en la era digital. El éxito en la implementación de sistemas de IA en el sector público latinoamericano dependerá, en última instancia, de la capacidad de los Estados para articular estas dimensiones de manera inteligente, asegurando que la innovación tecnológica se traduzca en la generación de valor público y en el fortalecimiento de las instituciones democráticas de la región.

Reflexiones finales

La gobernanza algorítmica en América Latina atraviesa un momento decisivo que requiere tanto una reflexión como un impulso estratégico sobre las capacidades estatales. El análisis presentado en este trabajo revela que el desafío actual de la región trasciende la mera adopción tecnológica y propone una transformación inteligente de las asimetrías observadas en las capacidades gubernamentales, a través

de reconfiguraciones en las estructuras políticas, organizacionales y técnicas de los Estados de la región.

Como sugiere este estudio, ni los avances tecnológicos ni los terrenos donde ellos impactan son lineales. Mientras algunos países de América Latina han logrado desarrollar ecosistemas tecnológicos robustos, la mayoría enfrenta limitaciones críticas en infraestructura, capacidad de innovación y desarrollo de talento (CAF, 2024). Esta disparidad indica que tampoco son lineales las características de los recursos humanos que habitan cotidianamente las agencias estatales encargadas de gestionar la incorporación de los sistemas de IA en las administraciones públicas.

Aquí emergen dos niveles de reflexión fundamentales: por un lado, la consideración del Estado como actor decisivo en los procesos de innovación pública (Pando, 2019), evidenciada, por ejemplo, en el impacto que han tenido las estrategias nacionales de IA en el desempeño de los países “pioneros”; y por otro, la comprensión del Estado como una organización que debe revisar sus prácticas ante las disrupciones tecnológicas (Pando, 2019), como lo demuestra la dimensión de “Adaptabilidad” del GAIRI, donde incluso los países mejor posicionados enfrentan desafíos significativos.

El camino hacia una gobernanza algorítmica sólida requiere abandonar la búsqueda de soluciones uniformes y apostar por estrategias que reconozcan la diversidad de trayectorias estatales y de “rostros humanos” que componen el Estado (Bohoslavsky y Soprano, 2010). La heterogeneidad regional observada en los datos pone en tensión la idea de un Estado como cosa-única. No existe una única voz autorizada para decidir sobre las formas de gestionar la transformación digital, como lo evidencia la diversidad de aproximaciones en la región: desde países “pioneros” hasta “exploradores”, cada uno con sus propias dinámicas y desafíos.

El análisis también revela que América Latina muestra un rezago frente a países del Norte Global en factores habilitantes y madurez de ecosistemas de I+D+i (ILIA, 2024). Sin embargo, la diversidad de aproximaciones existentes, lejos de ser una debilidad, podría constituir una fortaleza para construir una gobernanza algorítmica más inclusiva. La construcción de una gobernanza algorítmica efectiva requiere la articulación de múltiples actores que incluyan no sólo a gobiernos nacionales y organizaciones intergubernamentales, sino también a comunidades técnicas, sector privado, academia, medios de comunicación y sociedad civil, evitando así la toma de decisiones de forma unilateral y asegurando que se escuchen todas las voces antes de establecer regulaciones o normas comunitarias (UNESCO, 2021).

Finalmente, con relación al abordaje metodológico de este estudio, se advierte que, si bien los índices analizados proporcionan métricas valiosas para la comprensión del fenómeno, su naturaleza cuantitativa puede no capturar completamente las complejidades y matices de los procesos de transformación digital en cada contexto nacional. Los indicadores estandarizados, aunque útiles a los fines comparativos de este trabajo, pueden invisibilizar innovaciones locales, resistencias institucionales y adaptaciones específicas que emergen en la implementación cotidiana de sistemas algorítmicos. Además, la rápida evolución de la IA plantea desafíos para la construcción de métricas: lo que hoy se considera una capacidad estatal crítica puede transformarse significativamente en el corto plazo. La disponibilidad y calidad de los datos varía considerablemente entre países, lo que puede afectar la precisión de las comparaciones regionales. Estas limitaciones sugieren la necesidad de complementar los análisis cuantitativos con estudios de caso en profundidad que permitan comprender mejor las dinámicas institucionales, las experiencias de implementación y

los procesos de aprendizaje organizacional en cada contexto específico.

La complejidad de la gobernanza algorítmica evidencia la necesidad de desarrollar estudios multinivel que permitan capturar las distintas dimensiones y escalas del fenómeno. Los datos agregados a nivel nacional, como los presentados en este trabajo, deben complementarse con investigaciones que examinen las dinámicas subnacionales y sectoriales en la adopción de IA con el objetivo de comprender cómo las capacidades estatales se manifiestan y desarrollan en distintos niveles de gobierno, desde municipios hasta organismos nacionales, y cómo éstas interactúan con los ecosistemas locales de innovación. El enfoque multinivel permite identificar experiencias innovadoras que podrían pasar desapercibidas en análisis macro, así como comprender mejor las barreras y facilitadores en la implementación de sistemas algorítmicos en diferentes contextos administrativos y territoriales. Además, permite examinar cómo las asimetrías en capacidades tecnológicas, identificadas a nivel nacional, se reproducen o transforman en escalas menores, proporcionando valiosos insumos para el diseño de políticas públicas más efectivas y situadas.

La IA es tecnología, pero también una infraestructura, una industria y una forma de ejercer poder (Crawford, 2022). Las brechas en computación de alto rendimiento, la persistente fuga de talentos, y la escasa representación de América Latina en espacios internacionales reflejan las relaciones de poder y configuraciones que subyacen al fenómeno. La tarea pendiente es construir liderazgos públicos capaces de hacer frente a lo que vendrá, desarrollando formas de gobernanza algorítmica técnicamente robustas, socialmente inclusivas y democráticamente legitimadas. Para lograr sortear estos desafíos será necesario capitalizar la diversidad de trayectorias y aproximaciones que coexisten en la región para fortalecer, de

forma colectiva, las capacidades estatales críticas para el desarrollo equitativo de la IA.

Referencias bibliográficas

- Astarita, M. (2024). Los desafíos de la inteligencia artificial en las políticas de integridad. *Documentos INAP*. Año 1, Núm. 2. Disponible en línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2024/09/docuinap_ano1_n2_astarita_1.1.pdf.
- Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe CAF (2024). *Diseño de políticas públicas de inteligencia artificial. Desarrollo de habilitadores para su implementación en América Latina y el Caribe. Guía Práctica. Documento publicado por la Dirección de Transformación Digital de CAF*. Disponible en: <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/2241>.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (Eds.). (2010). *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Crawford, K. (2022). *Atlas de inteligencia artificial. Poder, política y costos planetarios*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Criado, J. I. (2024). Inteligencia Artificial en el Sector Público latinoamericano. Estudio Comparado a partir de la Carta Iberoamericana de Inteligencia Artificial en la Administración Pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. 88: 116-143.
- Criado, J. I. (2021a). *Inteligencia artificial: madurez tecnológica, adopción e innovaciones en la gestión pública*. En Colección Experiencias Escuela CLAD *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*. Disponible en línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-7-Inteligencia-artificial-y-%C3%A9tica-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica.pdf>.
- Criado, J. I. (2021b). Inteligencia Artificial (y Administración Pública). *Revista Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*. Núm. 20: 348-372. Disponible en línea: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2021.6097>.
- Filgueiras, F. (2021). Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. Núm. 79: 5-38. Disponible en línea: <https://revista.clad.org/ryd/article/view/221/441>.
- Grandinetti, R. (2019). *La innovación en la construcción de futuros públicos. Una pregunta, una afirmación y dos líneas de reflexión*. En S. Finquelievich, P. Feldman, U. Girolimo y B. Odena (Comp.). *El futuro ya no es lo que era* (pp. 111-127). Buenos Aires: Editorial Teseo.
- Oszlak, O. (2020). *El Estado en la era exponencial*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. Disponible en línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/el_estado_en_la_era_exponencial_-_oscar_oszlak_0.pdf.
- Pando, D. (2019). Más allá de los fuegos artificiales. La noción de innovación pública como ventana de oportunidad para fortalecer las capacidades estatales. *Trabajo presentado en el XXIV Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Ruvalcaba-Gómez, E. A. (2021). *Inteligencia artificial en los gobiernos locales de México: análisis de percepción de los responsables de TIC*. En Colección Experiencias Escuela CLAD. *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*. Disponible en línea: <https://clad.org/wp-content/uploads/2021/03/Libro-7-Inteligencia-artificial-y-%C3%A9tica-en-la-gesti%C3%B3n-p%C3%ABblica.pdf>.
- Serafinoff, V. y Badía, G. (2022). *Herramientas para el análisis de las capacidades estatales. Del Estado presente al Estado estratégico. Colección Fortalecimiento Institucional: Construyendo capacidades para un Estado presente*. Buenos Aires: Subsecretaría de Fortalecimiento Institucional. Disponible en línea: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cfi_herramientas_para_el_analisis_de_las_capacida

des_estatales._del_estado_presente_al_estado_estrategico.pdf

Tarragó Sanfeliu, D. y Brugué Torruella, Q. (2015). *La administración deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación. Texto para Discusión*, 58. Brasilia: CEPAL - IPEA. Disponible en línea: <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/087ec9ee-d59f-41d8-9bea-5ff91bca3ec9>.

UNESCO (2021). *El aporte de la inteligencia artificial y las TIC avanzadas a las sociedades del conocimiento. Una perspectiva de Derechos, Apertura, Acceso y Múltiples actores. Serie de la UNESCO sobre la libertad en Internet*. Disponible en línea: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000375796>.

Documentos de consulta

Global Center on AI Governance (2024). *Global Index on Responsible AI 2024*. Disponible en línea: <https://www.global-index.ai/>.

Fondo Monetario Internacional (2023). *Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work*. Disponible en línea: <https://www.imf.org/en/Publications/Staff-Discussion-Notes/Issues/2024/01/14/Gen-AI-Artificial-Intelligence-and-the-Future-of-Work-542379>.

ILIA (2024). Reporte 2024 del Índice Latinoamericano de Inteligencia Artificial. Centro Na-

cional de Inteligencia Artificial. Chile. Disponible en: <https://indicelatam.cl/wp->

OCDE (2024). *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*. Disponible en línea: <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0449>.

Oxford Insights (2024). *Government AI Readiness Index 2024*. Disponible en línea: <https://staging2.oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2024/12/2024-Government-AI-Readiness-Index.pdf>.

Oxford Insights (2023). *Government AI Readiness Index 2023*. Disponible en línea: <https://staging2.oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2023/12/2023-Government-AI-Readiness-Index-2.pdf>.

Oxford Insights (2022). *Government AI Readiness Index 2022*. Disponible en línea: https://staging2.oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2023/11/Government_AI_Readiness_2022_FV.pdf.

Oxford Insights (2021). *Government AI Readiness Index 2021*. Disponible en línea: https://staging2.oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2023/11/Government_AI_Readiness_21.pdf.

Oxford Insights (2020). *Government AI Readiness Index 2020*. Disponible en línea: <https://staging2.oxfordinsights.com/wp-content/uploads/2023/11/AIReadinessReport.pdf>.

El impulso de la Inteligencia Artificial en la agenda académica de FLACSO México

The promotion of Artificial Intelligence in the academic agenda of FLACSO Mexico

Por Danay Quintana Nedelcu^{*}, Graciela I. Bensusán Areous^{**},
Mónica Casalet Ravenna^{***}, Mauricio I. Dussauge Laguna^{****},
Nelson E. Florez Vaquiro^{*****}, Oscar Fontanelli Espinosa^{*****}

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 29 de marzo de abril de 2025.

RESUMEN

Este trabajo de investigación describe la fase inicial del proceso colectivo mediante el cual la FLACSO México incorporó recientemente a su agenda académica el tema de la transformación social digital y en específico la disrupción de la Inteligencia Artificial (IA). Estos debates

contemporáneos han permitido renovar líneas de investigación sólidas y de reconocida trayectoria. En la actual coyuntura, si bien la IA es un foco indiscutible, forma parte de un campo mayor de investigación sobre la transformación digital de nuestras sociedades, que requiere dilucidar enfoques teóricos y metodológicos innovadores desde las ciencias sociales, con la

* Licenciada en Psicología y Master en Psicología Educativa por la Universidad de La Habana, Cuba. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Correo electrónico: danay.quintana@flacso.edu.mx

** Licenciada en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Maestra y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: bensusan@flacso.edu.mx

*** Doctora en Sociología del Desarrollo por la Universidad de Ginebra, Suiza. Correo electrónico: casalet@flacso.edu.mx

**** Doctor y maestro en Ciencia Política por The London School of Economics and Political Science de Londres, Reino Unido. Maestro en Administración Pública por The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Syracuse University de Nueva York, Estados Unidos. Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Correo electrónico: mauricio.dussauge@flacso.edu.mx

***** Licenciado en Economía. Maestro en Población por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: nelsonflorez@flacso.edu.mx

***** Licenciado en Física, maestro y doctor en Ciencias por la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: oscar.fontanelli@flacso.edu.mx

intención de incidir en los procesos de mejora de las políticas públicas. En tal sentido, este es el primer esfuerzo por organizar, sistematizar, articular, contextualizar, reflexionar y comunicar las diversas actividades académicas impulsadas por un equipo de docentes de FLACSO México sobre la transformación digital y la IA, promoviendo cambios importantes en la agenda científica institucional, desde un enfoque interdisciplinario, crítico y regional. Del 2024 a la fecha hemos abierto programas de formación sobre dichos temas, realizado cátedras y seminarios a manera de foros especializados para promover debates informados y actualizados y, más recientemente, estamos aplicando una encuesta a la comunidad para conocer sus usos y valoraciones sobre la IA en la academia, como parte de un trabajo comparado en curso. Todo ello es evidencia de una agenda renovada y una labor mancomunada apoyada por la institución, por el afán de abordar temas de gran actualidad para las ciencias sociales latinoamericanas.

Palabras clave: *Transformación Digital, IA, Ciencias Sociales, Agenda Académica.*

ABSTRACT

This paper describes the initial phase of the collective process through which FLACSO Mexico recently incorporated the topic of digital social transformation, and specifically the disruption of Artificial Intelligence (AI), into its academic agenda. These contemporary debates have allowed for the renewal of solid and well-established lines of research. In the current context, while AI is an undisputed focus, it is part of a larger field of research on the digital transformation of our societies, which requires the elucidation of innovative theoretical and methodological approaches from the social sciences, with the intention of influencing public policy improvement processes. In this sense, this is the first effort to organize, systematize, articulate, contextualize, reflect on, and communicate the various academic activities promoted by a team of FLACSO

Mexico professors on digital transformation and AI, promoting important changes in the institutional scientific agenda from an interdisciplinary, critical, and regional perspective. From 2024 to the present, we have launched training programs on these topics, held lectures and seminars as specialized forums to promote informed and up-to-date debates, and, more recently, we are conducting a community survey to understand their uses and assessments of AI in academia, as part of an ongoing comparative study. All of this is evidence of a renewed agenda and a collective effort to address highly topical issues in the social sciences.

Keywords: *Digital Transformation, AI, Social Sciences, Academic Agenda.*

Introducción

Este 2025 la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede México celebra medio siglo de fundada. A lo largo de estos años, nuestra sede ha reeditado su legado fundacional a la vez que se ha reconfigurado constantemente frente a la persistencia de los problemas históricos sociales, así como la creciente complejización y emergencia de desafíos inéditos, que reclaman de las ciencias sociales renovados debates y abordajes. En este sentido, la agenda institucional de investigación se ha caracterizado por un gran dinamismo, en función de los problemas históricos de nuestras sociedades latinoamericanas, así como de los asuntos emergentes que hoy nos ocupan, como la transformación digital y las tecnologías disruptivas.

En atención a las nuevas demandas de la investigación social, este trabajo tiene el objetivo de dar a conocer las acciones con las que, recientemente, la FLACSO México incorporó a su agenda académica el tema de frontera sobre la transformación digital de la sociedad contemporánea y en específico la Inteligencia Artificial (IA). Un rasgo común de la emergencia de estas tecnologías digitales es su carácter disruptivo en la vida social, lo cual plantea para la ciencia la

necesidad de generar conocimiento certero en tiempo récord, entre muchos retos, para comprender sus efectos sociales y sus implicaciones políticas y de política pública. Por lo tanto, analizar dichas dinámicas en su coyuntura actual, pero como parte de un proceso histórico, es necesario. De igual forma, la mirada interdisciplinar es indispensable frente a la complejidad de los cambios tecnológicos que acontecen en nuestras sociedades actuales y que han afectado todos los ámbitos de nuestras vidas. Asimismo, es innegable el sentido controvertido de este proceso, popularizado a gran escala sin comprenderse aún del todo sus implicaciones en el corto y el largo plazos, en medio de dilemas que abarcan la calidad de la democracia, cuestiones éticas, técnicas, políticas, medioambientales, e incluso existenciales y civilizatorias.

En el campo académico y desde una mirada sistémica, estos asuntos son parte relevante de los debates científicos que priorizan los temas de frontera e innovación social. En tal sentido, este trabajo es el primer paso para plantear una visión sistemática de un proceso de investigación más amplio en curso, sobre cómo se adoptan ciertos temas de vanguardia en una Institución de Educación Superior (IES) específica, que tiene su singularidad, pero que además es parte de un sistema regional de formación e investigación social con el que comparte orígenes, lineamientos y visiones. Por lo tanto, los alcances de este trabajo pueden considerarse útiles en ambas escalas. Vale la pena agregar que, como todo proceso de innovación institucional, este ha sido fruto de muchos esfuerzos, liderado por un equipo de docentes que se caracteriza por ser heterogéneo en cuanto a sus formaciones disciplinares, edades, género, nacionalidades, valoraciones y visiones sobre los usos (potenciales) de estas herramientas. Ello ha permitido construir una visión plural del proyecto de IA desde sus propios comienzos.

Para las ciencias sociales, y en lo particular en instituciones como la FLACSO México, el

proceso de adoptar este tema en su agenda académica ha significado una oportunidad de renovación a la vez que de enormes desafíos. Lo primero, sobre todo, porque permite reafirmar y revitalizar las capacidades intelectuales e institucionales para estudiar desde la apertura y el rigor un asunto que llegó para quedarse. Aceptamos que dichas tecnologías son parte de un proceso de transformación social profundo e irrevocable, y que, por tanto, debemos tratar de entenderlos y explicarlos desde los dispositivos científicos. Lo segundo, porque siguiendo la tradición “flacsiana”, en el sentido de su vocación por generar un conocimiento científico con sentido público, es imperativo discutir y diseñar caminos que articulen dichas tecnologías con dinámicas y modelos sociales cada vez más desarrollados, pero sobre todo democráticos, dignos y equitativos. Estos valores (a sabiendas de que no hay ciencia ni política neutral) deben guiar todos los esfuerzos de la comunidad científica, que por “(de) formación” es el segmento de la sociedad que más pudiera comprender de forma crítica estos avances sociotécnicos. Dicha visión es aún más imperiosa en nuestra región, que históricamente se ha insertado en los procesos del desarrollo global en condiciones de profundas desigualdades sociales, económicas e, incluso, tecnológicas. Más allá de las cuestiones genéricas, el debate debe contextualizarse desde el sur global y particularmente nuestros países de América Latina y el Caribe (ALyC) desde sus intereses nacionales (Vercelli, 2023) y especificidades sociopolíticas, económicas, culturales y tecnológicas. La nueva “sociedad algorítmica”, es decir inserta en los desarrollos y las aplicaciones de la IA, plantea nuevas amenazas a nuestros territorios: renovadas formas de colonialismo, despojo y explotación, pero también posibilitan expresiones de resistencia y reexistencias (Ricaurte, 2023).

Los cambios en las agendas no pueden entenderse de forma lineal ni unívoca, y esta no es la excepción. Si un tema se ha desarrollado repleto de controversias, es este. La masificación del uso de la IA, los modismos conceptuales,

una ética de uso cuestionable que incluye extracción de datos masivos personales sin autorización, su aplicación con fines bélicos, la escasa regulación tan bien aprovechada por los monopolios tecnológicos, los crecientes vínculos no transparentados entre poder y las *big tech*, los riesgos de discriminación y desigualdades crecientes derivados de decisiones gubernamentales basadas en algoritmos, entre muchos otros cambios, están detrás de los crecientes problemas derivados de su uso a gran escala. Los impactos en la juventud, la cultura, la educación, el trabajo, las políticas públicas, las industrias, la comunicación, la salud mental y el medio ambiente son apenas algunos de los asuntos que hoy nos ocupan como equipo y sociedad.

La pandemia por COVID-19 catalizó y dinamizó el proceso de transformación digital e innovación tecnológica en la academia, la economía y la política, reorganizando en buena medida las prioridades de investigación, así como la pertinencia de las preguntas orientadoras. En este contexto, el *Debate renovado e innovador de las ciencias sociales* que se venía impulsando en la FLACSO México desde septiembre del 2018, se articuló como un esfuerzo colectivo para repensar el trabajo de investigación y docencia a la luz de los cambios actuales de nuestras sociedades, y retomando su propósito fundacional en referencia al conocimiento producido desde las ciencias sociales como motor del cambio (Del Castillo y Bobes, 2020). Ese mismo año llegaría al gobierno federal mexicano una nueva visión política que, entre sus prioridades, abrió un debate sobre la resignificación de la educación superior y la ciencia, enfatizando el sentido público y la pertinencia social de los mismos, aunque no sin diversas contradicciones ideológicas enmarcadas en complejas relaciones con la comunidad científica del país. En este contexto, el Debate renovado de FLACSO México se replanteó en respuesta a los cambios políticos en la agenda pública nacional y a las condiciones impuestas por la pandemia, con todo lo que ello implicó. Aho-

ra se abre una nueva oportunidad de dinamizar dicha discusión frente a estos temas prioritarios.

La IA en la investigación de frontera en ciencias sociales

Aunque con desarrollos previos, 2023 fue el boom de la IA con la irrupción masiva de las IA generativas (IAG)¹. El lanzamiento en noviembre de 2022 de *ChatGPT*, un *chatbot* desarrollado por la empresa estadounidense *OpenAI*, marcó un punto de inflexión. Su popularidad creció vertiginosamente como herramienta de búsqueda de información, pero también de generación (de ahí su nombre) de contenidos. Sus usos han sido diversos: como interlocutor, creador, consultor, terapeuta, candidato político, estrategia bélico, generador de contenidos humanizados e interacciones sociales, entre muchos otros. Tal acontecimiento ha detonado prolíficos y muy profundos cambios en las interacciones sociales con las tecnologías digitales, tanto en la vida cotidiana como en los ámbitos especializados como la academia.

La investigación científica creó sus propias dinámicas, usos y problemáticas. Por ejemplo, en pocos meses, algunas revistas de circulación internacional reportaron casos en los que *ChatGPT* aparecía como coautor de artículos de investigación (Peres *et al.*, 2023). Otros estudios mostraron la dificultad que enfrentaban los revisores humanos para distinguir entre resúmenes científicos o *abstracts* escritos por personas y aquellos generados por *ChatGPT* (Gao *et al.*, 2023).

En los años subsecuentes han surgido nuevas herramientas de IAG que se han popularizado rápidamente. Entre ellas podemos mencionar a *Gemini*, *Microsoft Copilot* y *Deepseek*, para la generación de texto; *Midjourney* y *DALL-E 3*, en la creación de contenido visual; y *GitHub Copilot*, en el desarrollo de código, por mencionar solo algunos ejemplos. La cre-

1 Véase: <https://a16z.com/ai-will-save-the-world/>

ciente integración de estas herramientas en la investigación académica ha suscitado intensos debates sobre sus beneficios y riesgos, sus alcances y limitaciones, así como sobre cuestiones fundamentales como la transparencia, la responsabilidad científica, la desinformación y los sesgos inherentes a estas tecnologías (Benbaya, 2024; Giray, 2024; Sok, 2023).

El entusiasmo por dichas tecnologías emergentes a nivel masivo generó nuevas oportunidades para la academia, que rápidamente atrajo a su agenda el asunto. De entonces a la fecha han crecido de manera vertiginosa las ofertas de formación sobre IA y temas afines (*big data*, *data science*, robótica), así como numerosas publicaciones académicas que han buscado insertarse en esta conversación social, desde diversos enfoques y énfasis. Aunque es innegable la disrupción y novedad de esta tecnología y reconocemos que los impactos de sus versiones más avanzadas aún están por verse, las ciencias sociales se han ocupado de investigar sistemáticamente los procesos de innovación y transformación tecnológica en donde estos temas encuentran hoy un renovado sentido.

Más allá de su carácter instrumental y la innegable utilidad que representa la IAG como herramienta tecnológica para procesar grandes volúmenes de datos y crear nuevos contenidos, las ciencias sociales deben observar su irrupción y evolución como un asunto complejo e integral. Entre los múltiples factores que impulsaron la velocidad de los cambios tecnológicos más recientes, resaltamos el peso preponderante de los conflictos geopolíticos. Los frentes abiertos en esta escena son múltiples e interconectados. Por ejemplo, la guerra entre Rusia y Ucrania (y los recientes desenlaces con la entrada del Presidente Donald Trump que enfatizan su preponderancia). Los enfrentamientos entre EEUU y China por la hegemonía mundial (a nivel de la competencia militar y el desarrollo de la IA) son factores claves, que configuran las múltiples y cambiantes alianzas y esferas de influencia, las cuales en la actualidad tienen

un carácter altamente cambiante en el alineamiento internacional. A esto se unen, I) la fragmentación de la globalización, II) la búsqueda de la recuperación nacional de la tecnología. iii) un clima de agitación social y política con impactos imprevisibles para la continuidad democrática. De ahí el interés de considerar la reflexión de los efectos de los nuevos cambios tecnológicos basado en el Internet de las cosas y actualmente en la IAG. La enorme velocidad de su desarrollo y la diversidad de las mismas incluyen las relaciones de poder que influyen en la reflexión de cuáles son las dimensiones sociotécnicas y económicas de estos problemas y qué acciones son posibles para abordarlos entre los actores implicados. En este caso, investigadores de diferentes áreas del conocimiento cuyos trabajos pioneros abordan las tendencias en la incorporación de los cambios tecnológicos, como los nuevos riesgos sociales y políticos asociados no resueltos en los contextos de aplicación, que implican desde las nuevas formas de la gobernanza (nacional e internacional) las brechas que abren en el tejido social. Planteado así y en medio de sus múltiples dimensiones que no podemos abarcar en un solo texto, es perentorio construir enfoques interdisciplinarios y críticos sobre la IA, desde las ciencias sociales y sus instituciones.

La IA en la agenda académica actual de FLACSO México

La irrupción de la IA y tecnologías afines en el espacio público, detonaron sin duda profundos cambios en las dinámicas y contenidos académicos. La forma en que se articuló dicha novedad con los programas docentes y la investigación institucional, así como la evidencia de que el estudiantado se adelantaba a su uso con fines académicos, se tradujo en una gran oportunidad de crear nuevos espacios y actividades en torno a los temas emergentes.

En la FLACSO México, la investigación social sobre ciencia, innovación y tecnología es un área consolidada desde hace algún tiempo.

Resalta la obra de la investigadora Mónica Casalet, quien mediante numerosas publicaciones ha examinado temas de enorme relevancia: la sociedad del conocimiento, las nuevas tecnologías de la información, la prioridad en el desarrollo de políticas de innovación, la creciente digitalización y, recientemente, los efectos de la IA en las políticas industriales (Casalet y Stezano, 2020 y 2023), entre muchos otros. La investigadora ha examinado los nuevos paradigmas del conocimiento que emergen y orientan dichas transformaciones desde el enfoque de la convergencia, el trabajo multidisciplinar y colaborativo, para comprender desde su complejidad y diversidad de contextos, la nueva arquitectura científico-técnica en aras de generar políticas con sentido público (Casalet, 2017). Ha sido pionera por sus trabajos sobre temas de frontera, como la transición digital de los procesos industriales, sus oportunidades y desafíos, entre otros asuntos de actualidad.

Sobre esta base, durante meses recientes un grupo de investigadoras e investigadores de la institución hemos desarrollado una serie de actividades para impulsar la discusión informada, la formación continua y la comprensión intelectual sobre las innovaciones tecnológicas, los desarrollos computacionales, las tendencias en la digitalización de las sociedades y los debates contemporáneos en IA.

En primer lugar, como parte de los programas cortos de profesionalización que ofrece la FLACSO México, durante el 2024 se lanzaron dos diplomados internacionales en línea que, desde diferentes disciplinas y objetivos, centraron su interés de forma complementaria en los temas de esta línea de investigación. De un lado, se ofertó el Diplomado internacional Procesos Políticos de Política Pública en sociedades digitales² (sexta edición) con un diseño teórico-aplica-

do y un programa renovado al calor del impulso que la irrupción de las IA dio a todos los procesos político-sociales, incluyendo las políticas públicas. Su objetivo ha sido ampliar los conocimientos y habilidades de quienes participaron, para comprender e incidir en los cambios de política pública frente a los nuevos desarrollos tecnológicos. En este marco, se promovió el debate crítico sobre los procesos de digitalización de las políticas públicas, no solo como un asunto técnico, sino, sobre todo, como una orientación política intencionada desde los enfoques emergentes sobre el Estado y gobierno abiertos (Oszlak, 2013), la innovación en la administración pública y, en general, la transformación digital de la sociedad.

Se discutieron temas de máxima actualidad como: la gobernanza digital o de plataformas; la IA desde un enfoque político de las políticas y sus usos a lo largo de todo el ciclo; la nueva ola de políticas públicas digitales; sesgos y desigualdades en internet y la IA; los derechos digitales, el capitalismo cognitivo, la sociedad del conocimiento, la videovigilancia y los algoritmos para la justicia social, entre muchos otros. Algunas de las preguntas que motivaron el curso fueron: ¿Hasta qué punto el Estado es capaz de gestionar lo público en las sociedades digitales? ¿Qué desafíos tienen las instituciones frente a estos desarrollos? ¿Puede la ciudadanía aumentar su incidencia política mediante las innovaciones tecnológicas? ¿Qué resuelven las tecnologías digitales? ¿Cuáles problemas públicos persisten y cuáles surgen?

Un tema de gran interés fue la creciente autonomía de las IA y lo que en política pública se estudia como los sistemas autónomos de decisión (Gutiérrez, 2023). Más allá de una visión eficientista de la gestión gubernamental, estos trabajos se enfocan en analizar el uso de las IA en el sector público en su totalidad. Temas como la emergencia de candidatos electorales IA en un mayor número de contextos, la gobernanza algorítmica y de plataformas como un sistema de poder y decisiones, la digitalización de la administración pública como parte del *e-government*,

2 Véase : <https://www.flacso.edu.mx/diplomado-internacional-procesos-politicos-de-politica-publica-en-sociedades-digitales>

la informatización, el *big data* y la ciencia de datos en la base de los procesos de política pública, la transparencia algorítmica, entre otros, implican cambios profundos en la forma de gobernar, diagnosticar problemas públicos, tomar decisiones, implementarlas y evaluarlas. Sobre todo, está transformando las interacciones de la ciudadanía con el Estado y viceversa. También se discutió sobre el conocimiento abierto y público en el entendido del “buen internet”, sus potencialidades para las agendas públicas digitales, así como el acceso desigual a dichos circuitos de generación y reproducción de conocimientos.

El programa contó con una prestigiosa y variada planta docente del mundo de la academia, independientes, consultores e instituciones públicas, tanto internacionales como nacionales: El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD); la Fundación Wikimedia; FLACSO Argentina; la Universidad de la República y la Universidad Católica del Uruguay; la Universidad de San Andrés, Argentina; la Universidad Estatal de Milagro, Ecuador. La Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma de México, La Escuela Nacional de Antropología e Historia y, por supuesto, de la FLACSO México. Instituciones públicas como la Agencia Digital de Innovación Pública y la Dirección General de Gestión Estratégica, ambas del gobierno de la Ciudad de México.

Por otro lado, se creó el Diplomado Internacional en Ciencia de Datos para las Ciencias Sociales³, un nuevo programa académico cuya primera edición transcurrió entre septiembre de 2024 y marzo de 2025. Las motivaciones para la creación de este programa fueron la creciente demanda de las metodologías de la ciencia de datos y la falta de programas especí-

ficamente orientados a académicos y profesionales de las ciencias sociales.

El contenido académico fue complementado por un ciclo de conferencias y encuentros con especialistas, quienes hablaron de temas como el discurso político en redes sociales digitales, técnicas de ciencia de datos para la búsqueda de desaparecidos y minería de texto para inferir elementos sobre la organización de grupos criminales, entre otros. En todos los casos, las y los expositores fueron académicos y profesionales, usuarios de la ciencia de datos en la investigación pura y aplicada de fenómenos sociales de distintas índoles.

La respuesta del público a esta primera edición del programa fue muy positiva y superó las expectativas planteadas el interior de la Facultad. El alto número de inscripciones y solicitudes sobrepasó los límites máximos que, por fines académicos, se habían establecido, lo que llevó a la confirmación de la segunda edición del programa para el verano de 2025. Esta respuesta positiva parece indicar que, en efecto, el programa vino a llenar una necesidad que no estaba del todo cubierta por la amplia variedad y cantidad de cursos y programas de ciencia de datos que existen en el mercado: era importante atender a los usuarios de la ciencia de datos que trabajan en ciencias sociales.

Si bien la ciencia de datos y la IA no son lo mismo, sí que están estrechamente relacionadas y resultan complementarias en las transformaciones de las metodologías de investigación en ciencias sociales. Por un lado, la ciencia de datos proporciona las herramientas para recolectar, limpiar, analizar e interpretar datos sociales; por otra parte, la IA permite hacer predicciones, automatizar análisis y modelar dinámicas complejas. De manera conjunta y complementaria, ambos campos están revolucionando la forma de hacer investigación y la manera en que entendemos fenómenos como la opinión pública, el comportamiento político y la estructura social, entre otros.

3 Véase : <https://www.flacso.edu.mx/wp-content/uploads/2024/05/dicidsol-folleto-electronico.pdf>

En segundo lugar, en el marco de la celebración del 50° Aniversario de FLACSO México, se creó la quinta cátedra “Sociedad y Futuro del Trabajo ante las Transformaciones Tecnológicas”, entre octubre de 2024 y junio de 2025 y bajo la coordinación de la Profesora Graciela Bensusán y el Profesor Nelson Florez. Esta edición de la “Cátedra FLACSO México”, tiene como objetivo crear un espacio de reflexión y discusión para analizar las transformaciones tecnológicas actuales y futuras, tales como la robotización, la automatización y la IA. Se explorarán las perspectivas de investigación, las políticas, oportunidades, los efectos y desafíos que estas tecnologías plantean para la sociedad y el mundo laboral, todo desde una visión crítica y reflexiva frente al nuevo paradigma tecnológico.

Esta actividad se articula a la línea de investigación “Mercado de Trabajo, Políticas Laborales y Políticas de Bienestar” de la FLACSO-México, coordinada por ambos docentes que han venido trabajando estos temas con sistematicidad. En los últimos años, sus trabajos guardan una fuerte relación con el análisis y la difusión de los grandes problemas públicos en torno al mundo del trabajo y las transformaciones tecnológicas, además de proponer soluciones e impulsar reflexiones desde América Latina y México en particular. Bensusán, reconocida investigadora en el estudio de las instituciones, organizaciones y políticas laborales, publicaría en 2017 un análisis pionero desde una perspectiva comparativa e interdisciplinaria, titulado “*Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*”, un aporte clave para comprender los impactos del cambio tecnológico en el mundo del trabajo.

En este sentido, en 2018 se organizó en FLACSO-México el seminario internacional “*El futuro del trabajo o el trabajo del futuro en América Latina*”, donde se presentaron diversas conferencias y ponencias sobre investigaciones que analizan el proceso de desindustrialización en la región. En particular, se abordó cómo este

fenómeno ha llevado a que millones de trabajadores en el continente queden excluidos del empleo productivo y en condiciones formales. El seminario giró en torno a interrogantes clave como: ¿Por qué la mitad de la fuerza de trabajo en los países latinoamericanos se encuentra en la informalidad? ¿Cuáles son las nuevas formas de autoempleo, el trabajo en plataformas digitales y los modelos de gestión laboral que están redefiniendo la precariedad y la economía en la región? ¿Puede la economía digital convertirse en una alternativa sostenible y menos depredadora?

Posteriormente, en 2019, junto con investigadores de México, EU y Canadá se realizó el seminario internacional sobre del T-MEC denominado “*Proteccionismo comercial, integración regional y disparidades laborales en la industria automotriz en América del Norte*”. Allí se analizó la importancia de la integración en esta región y sus implicaciones en la economía, los empleos generados; el futuro del trabajo, las transformaciones tecnológicas, las tecnologías de producción emergentes y el papel de la política industrial en la promoción de la industria manufacturera y automotriz de los países del T-MEC. Destacamos, en particular el segundo panel del seminario, denominado “*Tendencia Tecnológica, Industria 4.0: ¿Interrupción u Oportunidad?*”, en el que FLACSO-México se consolidó como pionera en la región en la discusión sobre el futuro del trabajo ante las transformaciones tecnológicas.

En 2019, en el marco del programa de CEPAL denominado “*Transformaciones tecnológicas en América Latina: fomentando empleos productivos y enfrentando los desafíos de nuevas formas de informalidad*”; ambos investigadores organizaron en FLACSO-México el taller internacional denominado “*Regulación del trabajo de plataformas digitales*”, analizando los casos de México, Argentina, Costa Rica, Ecuador y Colombia, que luego se vio reflejado en al menos dos publicaciones (Bensusán, 2020; Bensusán y Florez, 2020). El contexto de la pandemia por Covid-19 incentivó aún más el debate sobre es-

tos temas, y para el 2024 se publicaría el libro “*El trabajo del Futuro con Derechos Laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras por plataformas digitales en la Ciudad de México*”, generando información de primera mano y confiable sobre las condiciones laborales de las personas trabajadoras de plataformas digitales. Con base en estos hallazgos, se diseñó una propuesta de reforma legislativa a nivel federal y se formularon recomendaciones de política pública para garantizar el reconocimiento efectivo de sus derechos laborales.

Con dichos antecedentes, los temas de la Cátedra más oportunos no podían ser. Especia-

listas internacionales y nacionales con una larga trayectoria de investigación abordaron temas como: el impacto social y cultural del cambio tecnológico; el futuro del trabajo; educación, adaptación y capacitación; privacidad y seguridad; desigualdad digital; impacto ambiental, entre otros ejes de análisis. Uno de los objetivos de este espacio es plasmar sus discusiones en un libro conmemorativo en honor a los 50 años de FLACSO México, denominado *Cambio Tecnológico, Sociedad y Futuro del Trabajo*. A continuación, se detallan los temas e invitados a las conferencias magistrales realizadas y próximas a llevar a cabo por parte de la cátedra:

Cuadro 1. Conferencias Cátedra Sociedad y Futuro del trabajo ante las transformaciones tecnológicas.

Conferencia	Ponente	Institución	Fecha y liga de consulta
Digitalización y trabajo remunerado. Sus efectos en los mercados laborales de América Latina	Juan Pablo Pérez Sáinz	Profesor-Investigador. FLACSO-Costa Rica	5-11-2024 https://www.youtube.com/live/5KAjUz8xNG8
Impacto ético y social de la Inteligencia Artificial	Vanina Martínez	Científica titular en el Instituto de Investigación en Inteligencia Artificial del Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España (IIIA-CSIC)	5-11-2024 https://www.youtube.com/live/z4K0mSbz_0c
Transformación digital e IA: parte de la solución a las trampas de desarrollo de América Latina	Marco Llinás Vargas	Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL	26-02-2025 https://www.youtube.com/live/g7UJY9MM0GE
Surveillance technologies, Artificial Intelligence and Human Futures	David Lyon	Former Director, Surveillance Studies Centre, Professor Emeritus of Sociology and of Law at Queen's University.	7-05-2025 https://www.youtube.com/live/vVxlHVogpc8

Fuente: Elaboración propia.

En tercer lugar, se ha construido un ciclo permanente de seminarios sobre "Inteligencia artificial, digitalización, análisis computacional e innovación en sociedades complejas". Este espacio ha tenido dos objetivos principales: por un lado, que la comunidad académica de la FLACSO México (tanto profesoras y profesores, como estudiantes) se familiaricen con los procesos de digitalización y el uso de IA en muy diversos ámbitos sociales y de política pública. Por el otro, enriquecer la discusión pública informada sobre las diversas implicaciones que las innovaciones tecnológicas y computacionales pueden traer consigo para el funcionamiento de los gobiernos, la toma de

decisiones públicas y, en general, las interacciones políticas y sociales de la gente.

Al momento de redactar este artículo de investigación, se habían realizado siete sesiones del ciclo de seminarios sobre temas tan diversos como el uso de sistemas de IA en América Latina, las implicaciones éticas de los algoritmos de las redes sociales, la relación entre la IA y los desarrollos biotecnológicos, la potencialidad y los riesgos de usar tecnologías digitales (inteligentes) en las decisiones burocráticas, la aplicación de IA en la búsqueda de personas, los desarrollos de IA en los gobiernos mexicanos y la relación entre derechos de autor e IA. La siguiente tabla presenta la información de las sesiones⁴.

Cuadro 2. Conferencias seminario Inteligencia artificial, digitalización, análisis computacional e innovación en sociedades complejas.

Conferencia	Ponente	Institución	Fecha
Sistemas de inteligencia artificial en el sector público de América Latina	Juan David Gutiérrez	Universidad de los Andes, Colombia	25.11.2024
Algorithms, Reparations, Repetitions: How Digital Platforms Erode the Aims of Transitional Justice	Juan Espíndola	Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México	8.11.2024
Genes y datos: las dimensiones sociales de la IA y la biotecnología	Marcela Amaro	Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México	15.11.2024
(Intelligent) Digital Technologies and Bureaucracy	Hsini Huang	Universidad de Leiden, Países Bajos	22.11.2024
Angelus: buscando a los desaparecidos de la Guerra Sucia en México	Mariana Martínez Sánchez	Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias, México	24.01.2025
El uso de la Inteligencia Artificial en el sector público mexicano: mitos y realidades	César Rentería Marín	División de Administración Pública, CIDE, México	21.02.2025
IA y las leyes latinoamericanas de Derecho de Autor en la agenda nacional e internacional	Patricia Díaz Charquero	Universidad de la República, Uruguay.	28.03.2025

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Para más detalles, se puede consultar en esta dirección: <https://www.youtube.com/playlist?list=PLVnGz11gpPvqhRXpLD0iv43J3aRifsd0>

Más allá de los contenidos específicos de cada una de las sesiones de los seminarios, las conversaciones desarrolladas han puesto en evidencia un conjunto de cuestiones importantes. Primero, la IA está aún en sus desarrollos incipientes en la región latinoamericana, particularmente en lo que toca a su uso en la provisión de servicios públicos o la toma de decisiones gubernamentales. Claramente, América Latina se encuentra rezagada en comparación con regiones como Asia o Europa. Sin embargo, es evidente que el tema, las aplicaciones y las consecuencias del uso de la IA son cada vez más extendidas y notables en la región. Segundo, ha quedado muy claro que las potencialidades de las tecnologías digitales y los sistemas algorítmicos son inmensos y muy variados, no sólo para cuestiones relacionadas con la automatización de trabajos o decisiones repetitivas, sino para la resolución de complejos problemas públicos (e.g. desaparición de personas) o para impulsar una mejor gestión de procesos productivos (e.g. cultivos). Finalmente, tampoco puede obviarse que los riesgos de la IA no son sólo posibles, sino reales, desde los costos ambientales de mantener operando la infraestructura tecnológica que sostiene a los sistemas de IA, hasta las afectaciones sociales y los dilemas éticos producidos por el diseño algorítmico de las redes sociales.

En cuarto lugar, al momento de estar escribiendo este texto un equipo integrado por colegas de FLACSO México⁵ y un investigador visitante del Centro Max Weber (Markus Schulz) habíamos lanzado una encuesta institucional para conocer más sobre el uso de la IA en las actividades académicas. Retomando el ejemplo de instituciones académicas danesas, por medio de una encuesta en línea consultamos a la comunidad de estudiantes y profesores/profesores sobre cómo usan personalmen-

te la Inteligencia Artificial Generativa (IAG, definida como las herramientas tecnológicas digitales que aprenden patrones de grandes modelos de lenguaje y bases de datos para generar texto, imágenes, vídeos, código y otros resultados en respuesta a la solicitud del usuario), cómo creen que la usan otras personas de la comunidad y cómo valoran el uso de IAG en cinco grandes fases de la investigación: generación de ideas, diseño de la investigación, recolección de datos, análisis de datos, redacción y publicación.

A partir de los hallazgos (Fontanelli et al., 2025) de dicha encuesta, el equipo investigador ofrecerá un diagnóstico detallado sobre la materia; establecerá una línea base para replicar el ejercicio en otros años y así poder describir y estudiar variaciones en el tiempo; recabará información para desarrollar acciones que permitan potenciar el uso académico de la IAG, así como normas y estándares que fomenten su uso cuidadoso y ético; y producirá una experiencia empírica que pudiera replicarse en otras sedes de la comunidad FLACSO en la región, o en otras instituciones educativas de México. Con todo ello, se espera que la encuesta sea un mecanismo que describa y ayude a entender patrones de consumo tecnológico, posibles brechas en el uso de herramientas de IA y actitudes sociales respecto a las innovaciones digitales y algorítmicas contemporáneas.

Conclusiones

El conjunto de las actividades académicas aquí descritas, responde a la necesidad de analizar con rigor los profundos cambios sociales impulsados por el vertiginoso avance tecnológico de las últimas décadas, conocido como la Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0. Esta etapa se caracteriza por la convergencia de innovaciones digitales, físicas y biológicas, como la robotización, la automatización, la digitalización, el internet de las cosas, el Big Data, la biotecnología, la IA, la digitalización de las políticas, la nueva gobernanza de plata-

5 Jackeline Alba, Mauricio I. Dussauge, Oscar Fontanelli, Danay Quintana y Ligia Tavera.

formas y el análisis computacional de enormes volúmenes de información en la toma de decisiones sobre cuestiones públicas, entre muchas otras aplicaciones.

La adopción y difusión de estas tecnologías de producción digital avanzada no solo impulsan el progreso económico, sino que también generan oportunidades y beneficios en distintas esferas de la sociedad, como la calidad de vida, la salud, la educación, el trabajo, la comunicación y la sostenibilidad. Sin embargo, estas transformaciones también presentan desafíos presentes y futuros sobre las diferentes implicaciones en la sociedad y a los cuales nos hemos acercado en el transcurso de estos esfuerzos. Nuestra visión sobre estos temas acepta las ventanas de oportunidad que se abren, pero también los riesgos intrínsecos.

Desde una perspectiva más general, una preocupación relevante es cómo los cambios tecnológicos y la gestión algorítmica afectan el entramado social y cultural, influyendo en la manera en que nos relacionamos, comunicamos, tomamos decisiones y vivimos nuestras vidas. Estos cambios plantean desafíos para la cohesión social y los valores culturales, lo que hace imprescindible examinar cómo estas innovaciones están moldeando nuestra sociedad y qué implicaciones tendrán en el futuro. Sobre esto las ciencias sociales tienen una enorme responsabilidad, analizando críticamente el curso de estos cambios.

Los avances tecnológicos ofrecen grandes beneficios sociales, pero también plantean retos que deben ser abordados de manera conjunta por todos los sectores de la sociedad. Es crucial que el Estado no solo regule y se anticipe a estas transformaciones, sino que también fortalezca las instituciones y la democracia, como señalan los recientes premios Nobel de Economía 2024, Darón Acemoglu y Simon Johnson Investigadores del MIT: "Tenemos el gran desafío de fortalecer las instituciones y la democracia en todo el mundo, especialmente en un momento en el que la democracia está bajo ata-

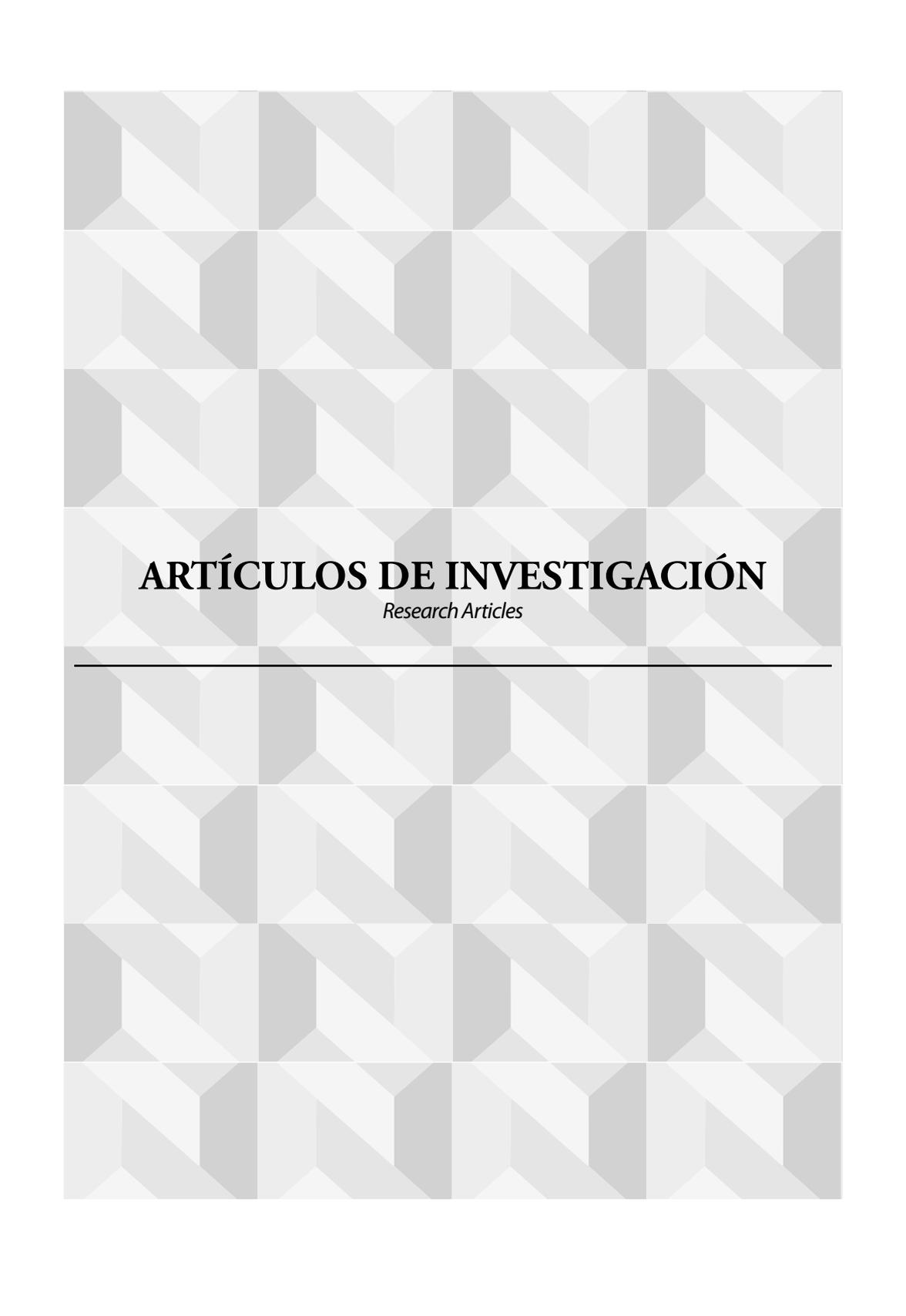
que y necesitamos más que nunca instituciones sólidas para construir un consenso social ante los cambios trascendentales, incluidos los relacionados con la inteligencia artificial, la desigualdad económica, el futuro del trabajo, el envejecimiento y el cambio climático".

Por ello, desde la academia manifestamos que es indispensable diseñar e implementar políticas públicas integrales con enfoques interdisciplinarios que involucren al sector privado, la sociedad y el sector educativo, en un esfuerzo conjunto por fomentar la investigación, el desarrollo y soluciones efectivas que contribuyan al crecimiento económico sostenible, disminuyan la pobreza y desigualdad y se genere empleo de calidad. En este contexto, es fundamental que todos los actores asuman una responsabilidad compartida y promuevan una cultura de innovación continua, anticipándose a las tendencias y preparando a la sociedad para los desafíos del futuro. En este sentido, es nuestra responsabilidad seguir moviendo las agendas de investigación, para comprender, educar e incidir desde el conocimiento científico sobre estos asuntos de interés público.

Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2024). *Poder y Progreso. Nuestra lucha milenaria por la tecnología y la prosperidad*. Madrid: Planeta Libros.
- Alba Vega, Carlos., Bensusán, Graciela., & Vega, Gustavo. (2021). *El trabajo del futuro con derechos laborales: diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras por plataformas digitales*. Ciudad de México, El Colegio de México.
- Bensusán, G. (2020). *Ocupaciones emergentes en la economía digital y su regulación en México. Serie Macroeconomía del Desarrollo. Núm. 203 (LC-TS.2020-28)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bensusán, G. y Florez, N. (2020). *Cambio tecnológico, mercado de trabajo y ocupaciones emer-*

- gentes en México. Documentos de Proyectos. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bensusán, G., Eichhorst, W. y Rodríguez, J. M. (2017). *Las transformaciones tecnológicas y sus desafíos para el empleo, las relaciones laborales y la identificación de la demanda de cualificaciones*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Benbya, H., Strich, F. & Tamm, T. (2024). Navigating generative artificial intelligence promises and perils for knowledge and creative work. *Journal of the Association for Information Systems*. 25 (1): 23-36.
- Casalet, M. (2017). *Convergencia y digitalización de la producción en el sector aeroespacial. El paradigma de la convergencia del conocimiento. Alternativa de trabajo colaborativo y multidisciplinario* (pp. 125-149). Ciudad de México: Flasco México.
- Casalet, M. & Stezano, F. (2020). Risks and opportunities for the progress of digitalization in Mexico. *Economics of Innovation and New Technology*. 29 (7): 689-704.
- Casalet, M. & Stezano, F. (2023). Desafíos geopolíticos y nuevos dilemas para las políticas industriales. *Ciencia y Poder Aéreo*. 18 (1): 57-72.
- Del Castillo Alemán, G. & Bobes, V. C. (2020). Flasco México: la agenda de las ciencias sociales. *Revista mexicana de sociología*. 82 (SPE): 57-77.
- Florez, N. (2023). El trabajo de reparto en plataformas digitales en la Ciudad de México. Coyuntura Demográfica. Sociedad Mexicana de Demografía (23). Recuperado en: <https://coyunturademografica.somede.org/wp-content/uploads/2024/06/02-FLOREZ-VAQUIRO-CD23.pdf>
- Florez, N. y Pacheco, E. (2024). *Condiciones de trabajo de las personas repartidoras por plataformas digitales en la Ciudad de México*. En Alba Vega, Carlos., Bensusán, Graciela., & Vega, Gustavo. (2021). *El trabajo del futuro con derechos laborales. Diagnóstico y estrategia de política pública para el reconocimiento de derechos laborales de personas trabajadoras por plataformas digitales* (161-194). Ciudad de México: El Colegio de México.
- Florez, N. y Calisaya, E. (2024). *Teletrabajo en el contexto de la pandemia de Covid-19 en México*. En D. Castillo. *Capitalismo digital después de la pandemia. Nuevo paradigma del trabajo global* (pp. 377-421). Ciudad de México: Siglo XXI Editores.
- Fontanelli, O., Schulz, M., Alba, J., Quintana, D., Tavera, L., & Dussauge, M. (2025). “Uso y valoración de Inteligencia Artificial Generativa en los estudios sociales”, *Perfiles Latinoamericanos*, por aparecer.
- Gao, C. A., Howard, F. M., Markov, N. S., Dyer, E. C., Ramesh, S., Luo, Y., & Pearson, A. T. (2023). Comparing scientific abstracts generated by ChatGPT to real abstracts with detectors and blinded human reviewers. *NPJ Digital Medicine*. 6 (1): 75.
- Giray, L., Jacob, J. & Gumalin, D. L. (2024). Strengths, Weaknesses, Opportunities, and Threats of Using ChatGPT in Scientific Research. *International Journal of Technology in Education*. 7 (1): 40-58.
- Gómez-Cruz, E., Ricaurte, P. & Siles, I. (2023). Descolonizando los métodos para estudiar la cultura digital: una propuesta desde Latinoamérica. *Cuadernos. Info*. (54): 160-181.
- Peres, R., Schreier, M., Schweidel, D. & Sorescu, A. (2023). On ChatGPT and beyond: How generative artificial intelligence may affect research, teaching, and practice. *International Journal of Research in Marketing*. 40 (2): 269-275.
- Sok, S. & Heng, K. (2023). ChatGPT for education and research: A review of benefits and risks. *Cambodian Journal of Educational Research*. 3 (1): 110-121.
- Oszlak, O. (2016). *Estado Abierto: ¿Hacia un nuevo paradigma de gestión pública?* Montevideo. Disponible en: <https://panel.inkuba.com/sites/2/archivos/Estado%20abierto%20Oscar%20Oszlak.pdf>



ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

Research Articles

Conflictos geopolíticos y respuestas internacionales y regionales frente a la crisis agroalimentaria en la fase descendente del neoliberalismo

Geopolitical conflicts and international and regional responses to the agri-food crisis in the downward phase of neoliberalism

Por Antonella Agustina Santin*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2025.

RESUMEN

En el marco del panorama multipolar actual, las disputas y conflictos geopolíticos desatados a nivel global generan una serie de respuestas específicas de los Estados Nacionales según sus posicionamientos político-ideológicos, que impactan en forma directa en las estrategias para afrontar la situación agroalimentaria a escala internacional en la *fase descendente de la globalización neoliberal* en la que nos encontramos (García Linera, 31/08/2021). Partiendo de esta tesis, y mediante una revisión cuantitativa en base a una serie de datos de largo alcance vinculados a las decisiones que toman los Estados Nacionales y los principales bloques de poder respecto a sus *políticas comerciales en materia agroalimentaria*, este artículo realiza un análisis del panorama global a nivel regional e interna-

cional para reflejar la forma en que impactan los conflictos geopolíticos en el alza de precios en el sistema agroalimentario, dando cuenta de las respuestas internacionales y regionales frente a este contexto, y el modo en que éstas condicionan el acceso a los alimentos básicos de las mayorías populares.

Palabras clave: *Políticas Comerciales, Situación Agroalimentaria, Estados Nacionales.*

ABSTRACT

Within the framework of the current multipolar panorama, the geopolitical disputes and conflicts unleashed at the global level generate a series of specific responses from Nation States according to their political-ideological positions, which have a direct impact on the strategies to face the agri-food situation on an international scale in the downward phase of neoliberal globalization in which we find our-

* Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Matanza. Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Correo electrónico: antonella.santin@conicet.gov.ar

selves (García Linera, 31/08/2021). Based on this thesis, and through a quantitative review based on a series of long-range data linked to the decisions made by Nation States and the main power blocs regarding their trade policies in agri-food matters, this article analyzes the global panorama at the regional and international levels to reflect the way in which geopolitical conflicts impact the rise in prices in the agri-food system, giving an account of the international and regional responses to this context, and the way in which these condition access to basic foods for the popular majorities.

Keywords: *Trade Policies, Agri-Food Situation, Nation States.*

Introducción¹

Desde los inicios del sistema capitalista como modo de producción y acumulación, existe una tensión inherente en las dimensiones territoriales que el mismo asume entre las escalas nacionales y la escala mundial, en base a las disputas en torno al dominio del proceso de producción, distribución y consumo de las bienes y servicios producidos. Desde una perspectiva marxista, la *mercancía* como forma elemental de la riqueza en el orden contemporáneo, es el resultado de la unidad entre el *valor de uso* y *valor de cambio* (Marx, 2008), la cual lleva internamente como abstracción y como realidad concreta, tanto el trabajo en

esencia como la disputa territorial que de ella se desprende.

En este sentido, la lucha histórica por la producción, dominación y apropiación del espacio (Lefebvre, 1973; Harvey, 2004, 2005) guió los procesos de acumulación del capital en los últimos siglos. De acuerdo a García Linera (31/08/2021), el capitalismo mundial ha constituido su ciclo imperial a partir de regímenes de acumulación y dominación donde se producen alternancias en las escalas nacionales entre *políticas librecambistas* y *políticas proteccionistas* (Polanyi, 2007), mediando tiempos de incertidumbre y crisis en los periodos de transición. Ésta tensión permanente tiene como eje central, *la disputa por la organización territorial de la riqueza*, es decir, la forma territorial que asume la mercancía construida en la tensión entre valor de uso y valor de cambio. En torno a la misma, se articulan los modos de organización de la producción del capital a partir de sistemas económico-productivos, tecnológicos, políticos y culturales que le dan sostén y le otorgan legitimidad a ese orden territorial concreto.

En un contexto de decrecimiento económico global y aplicando una visión a largo plazo y cíclica de la historia (Kondratiev, 2008), desde los años 2008-2010 se viene asistiendo a un proceso mundial donde los sistemas nacionales, incluidos los Estados pertenecientes a las grandes potencias (Estados Unidos y la Unión Europea), aplican progresivamente medidas cada vez más proteccionistas, fortaleciendo el nacionalismo económico para proteger sus sociedades, industrias, desarrollos y sistemas laborales y tecnológicos. En estos tiempos liminales (Linera, 2022), en algunos países como en Brasil entre 2019-2022 y la Argentina actual², este periodo de

1 Este trabajo fue elaborado a partir de la bibliografía y los disparadores propuestos en el Seminario “Ciclos de acumulación y dominación. Tiempo liminal” dictado en noviembre del año 2023 por el Prof. Álvaro García Linera, en el marco de la cursada del Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Esta instancia es posible a partir del apoyo a una investigación doctoral en curso por parte del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

2 Como parte de este proceso de crisis, con el nuevo Gobierno que asumió la gestión nacional en el año 2023, Argentina volvió a

decrecimiento decanta en una fuerte crisis de representación sociopolítica manifiesta, con el resurgimiento de discursos reaccionarios, políticas públicas de ajuste y apertura comercial. Producto de la tensión existente entre las formas territoriales que asume el capital y la discordancia entre el modo de acumulación económica, el régimen de dominación política y el sistema de creencias socioculturales, esta fase de crisis del presente expresa un periodo de transición hacia un nuevo ciclo y etapa histórica.

En este panorama, se pueden visualizar lógicas que dan cuenta de nuevas expresiones tanto entre los bloques de poder a nivel global, como en las propias bases sociales. De este modo, se viene dando lugar a un nuevo momento histórico: el tránsito hacia una *fase descendente del modelo neoliberal* como régimen de acumulación político, socioeconómico y cultural, acompañado por un proceso de *repliegue de la globalización como la conocíamos*, como fenómeno principal adjunto (García Linera, 31/08/2021). Comprendemos que estos tiempos son periodos contingentes,

posicionarse en el orden económico global, a partir de la aplicación de políticas liberales neocoloniales. La acción y narrativa oficial se basa en el fomento y la implementación de políticas nacionales subordinadas al capital financiero internacional. Sus medidas principales son la apertura permanente a las importaciones y el debilitamiento del mercado interno; la desregulación de precios de los productos de consumo masivo; la desarticulación salarial, el aumento de la pobreza e indigencia y la ausencia de políticas de contención social. De esta manera, la implementación de este tipo de políticas es aplicable sólo a través de mecanismos represivos y violaciones recurrentes al orden constitucional, lo cual genera graves impactos y malestares en las mayorías populares.

de rupturas y continuidades, en convivencia y a su vez en disputas constantes, donde lo viejo lucha por persistir y lo nuevo por recrearse. Desde allí, abordaremos la tesis de partida considerando datos de largo alcance vinculados a las decisiones que toman los Estados Nacionales y los principales bloques de poder respecto a sus *políticas comerciales en materia agroalimentaria*, en un contexto de disrupciones internacionales y conflictos geopolíticos.

El panorama agroalimentario a nivel global y regional³

Entendiendo a los alimentos como bienes de primera necesidad que deben ser garantizados por los Estados Nacionales en tanto derechos básicos, el actual sistema agroalimentario viene atravesando diversas crisis que afectan el acceso de gran parte de la población a alimentos de calidad, sanos, seguros y nutritivos. Según datos del Informe sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI) (FAO, 2022), el 29.3% de la población global sufrió inseguridad alimentaria grave o moderada durante el año 2021. “Del total de personas con hambre en el mismo año (823 millones), más de la mitad vive en Asia, más de un tercio en África, mientras que América Latina y el Caribe concentra el 7,4 % de quienes sufren hambre a nivel mundial” (FAO, 2022). En nuestra región, el 40,6% de la población atraviesa situaciones de inseguridad alimentaria, alcanzando a los

3 Para la construcción de este apartado, fue de utilidad la información estadística cuantitativa sistematizada mediante diversos informes por el Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior (OCIPEX). Asimismo, para dicha elaboración fueron de vital importancia los intercambios y valiosos aportes del Lic. Salvador Scarpino, coordinador del GT Eurasia en OCIPLEX.

sectores bajo la línea de pobreza y también a parte de los hogares ubicados en las grandes ciudades (FAO, 2022; citado en OCIPEX, 2023).

Estos datos dan cuenta de la crisis alimentaria actual, la cual es resultado entre otras cosas, de los conflictos a nivel global que impactan en las cadenas de valor primarias y manufactureras (OCIPEX, 2023). Debido a la Crisis financiera mundial del año 2008 entre los Estados Unidos y la República Popular China, la Pandemia del COVID-19, el contexto de Guerra entre Rusia-Ucrania y Palestina-Israel, y el conflicto en Eurasia, se generan sanciones y bloqueos como estrategias de ataque de las grandes potencias a los bloques emergentes, las cuales producen un aumento de la conflictividad y competitividad a nivel mundial, reduciendo la interdependencia comercial y por ende, el crecimiento de países tanto centrales como periféricos. Estas tensiones geopolíticas y geoeconómicas se convierten en un estímulo concreto para la implementación de políticas proteccionistas en los Estados Nacionales, que intentan buscar caminos alternativos de comercialización agroalimentaria para abastecer de bienes y servicios básicos a su población.

Desde hace más de una década, estos procesos geopolíticos generaron una serie de interrupciones que se presentaron como impedimentos al comercio agroalimentario internacional, abonando al *repliegue del neoliberalismo como modelo económico-político*, el cual se ve en paolatina pero constante retirada. Para constatar lo precedente, se considerará lo sucedido en estos términos, tomando una serie de datos relacionados al impacto de los conflictos geopolíticos en los precios en materia agroalimentaria, y las respuestas internacionales frente a los mismos, llevadas adelante hasta el año 2022 inclusive.

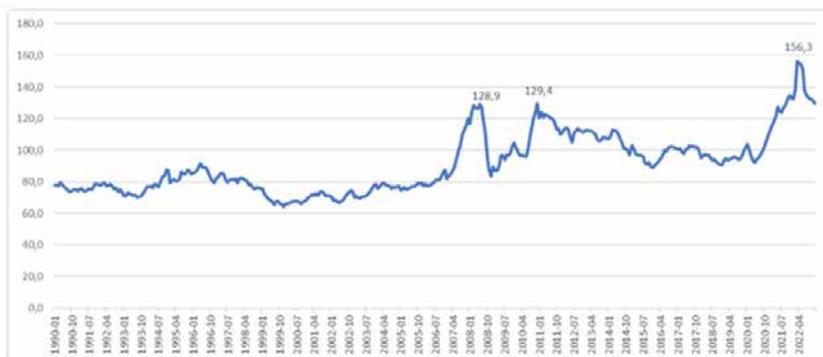
1. Crisis y conflictos geopolíticos con alza de precios en materia alimentaria, energética y de fertilizantes.

Producto de las tensiones mencionadas y prioritariamente del conflicto Ruso-Ucraniano, se profundizaron los efectos de los sucesos acaecidos a nivel mundial generando una fuerte suba de los precios internacionales en el sector agroalimentario y energético, como sucedió con el petróleo crudo, el gas natural, los cereales, aceites vegetales, fertilizantes y metales (CEPAL, 2022).

Dentro del sector agropecuario y agroindustrial, Rusia y Ucrania se encuentran entre los productores agrícolas más importantes del mundo, con una participación promedio previo a la Guerra del 55% en aceite de girasol, 34% en trigo y 17% en maíz (Servicio de investigación parlamentaria europea, 2022; citado en OCIPEX, 10/03/2023). Los altos niveles de exportación de trigo de Rusia y Ucrania en 2021 fueron el equivalente al 24% y 10% de los envíos mundiales respectivamente, mientras Rusia se constituye también como uno de los más grandes proveedores de insumos agropecuarios (Servicio de investigación parlamentaria europea, 2022; citado en OCIPEX, 10/03/2023).

La obstaculización del comercio en el Canal de Suez en Egipto durante la Pandemia del COVID-19; los ataques bélicos Ruso-ucranianos en los puertos que limitan la salida de granos por el Mar Negro, y los bombardeos en el Mar Rojo desatados desde Yemen (Península Arábiga) a los buques comerciales pertenecientes a países que apoyan a Israel en represalia al genocidio en la Franja de Gaza, son sólo algunas de las interrupciones que producen escasez de alimentos, búsqueda alternativa de caminos para el comercio y por ésto, aumentos en la logística, distribución y precios de los mismos. De esta manera, la especialización productiva y comercial de estos actores en conflicto en el panorama mundial, genera una profundización del ciclo inflacionario de los precios de los alimentos a nivel internacional (Ver gráfico N° 1).

Gráfico N° 1:
Índice de precios de los alimentos de la FAO, variación mensual real. Enero de 1990 a octubre de 2022.

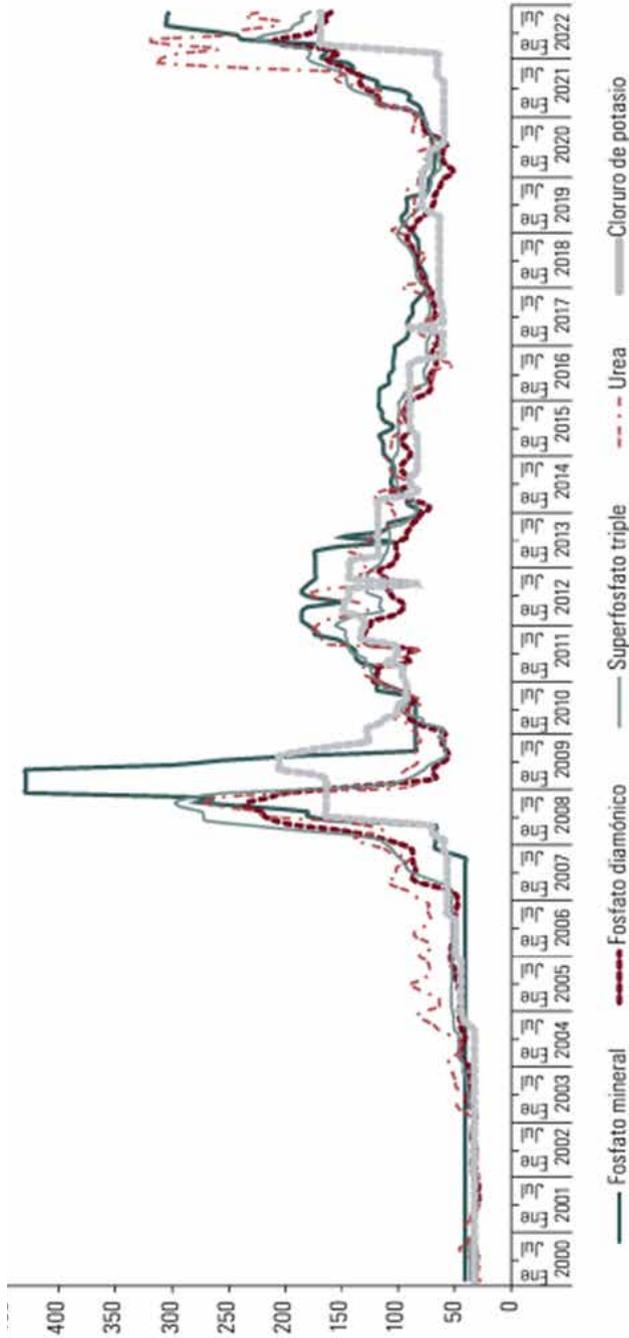


Fuente: OCIPEX (10/03/2023) sobre la base del Índice de precios de los alimentos elaborado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en el año 2022.

Como muestra el gráfico, el índice de los precios de los alimentos se agudizó en los últimos años, llegando a una suba de 64 puntos entre junio 2020 y marzo 2022, lo que generó un alza histórica de 156.3 puntos en febrero del mismo año a partir de la reactivación del conflicto bélico (FAO, 2022; citado en OCIPEX, 10/03/2023). Complementariamente, la Gue-

rra en Ucrania promovió profundas rupturas en cadenas productivas como las energéticas y las vinculadas a los fertilizantes (Ver gráfico N° 2), lo cual aumentó la presión inflacionaria sobre los insumos y el transporte, incrementando las restricciones logísticas para garantizar la producción.

Gráfico N° 2:
Índice de precios de los fertilizantes basados en los precios mensuales en dólares por tipos de fertilizantes. Enero del 2000 a octubre de 2022.

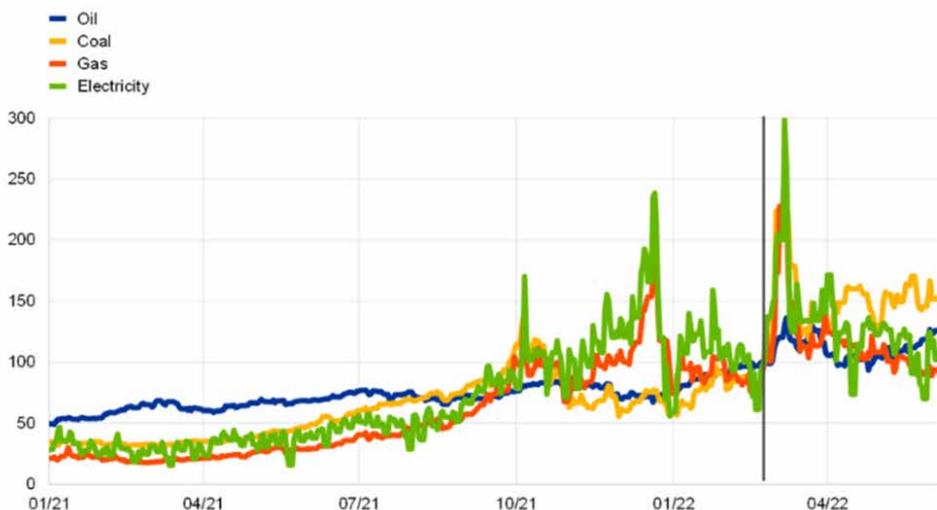


Fuente: CEPAL (2022) sobre la base de información del Banco Mundial.

Así como ocurrió con los alimentos básicos, los precios de los fertilizantes ya habían subido a lo largo del 2021 y durante el alza del año 2008 producto de los aumentos aplicados al gas natural, pero en abril del 2022 con el comienzo de la Guerra, alcanzaron sus niveles máximos en varios años (CEPAL, 2022). Las inversiones en fertilizantes junto con la energía y combustibles (Ver gráfico N°3), son de los principales costos de producción para los/as agricultores/as de diversas escalas que son parte de las cadenas agroalimentarias, lo cual impacta en los costos totales y empuja a los productores/as a diversificar las estrategias de siembra, poniendo en riesgo desde un punto

de vista económico, los rendimientos, la producción total y la disponibilidad de dichos alimentos a nivel local, regional y global. A su vez, esta situación puede implicar la utilización de estrategias de producción que vigorizan aún más, la implementación de técnicas productivas que van en detrimento del cuidado medioambiental. Esta lógica termina por reforzar el dominio de los/as productores de mayor capacidad productiva y comercial al interior de los circuitos de abastecimiento, fortaleciendo los procesos de concentración de la renta, la extranjerización económica y el debilitamiento de la agricultura familiar vinculada a las economías regionales.

Gráfico N° 3:
Precios del petróleo, carbón, gas y electricidad antes y después del conflicto bélico en Ucrania. Enero de 2021 a abril de 2022.



Fuente: OCIPEX (05/12/2022) en base al Banco Central Europeo (2022).

Según estimaciones, a finales de septiembre de 2022, los precios europeos del gas y la electricidad subieron un 650% y 450% respectivamente desde la primera mitad del 2021 (Banco Central Europeo, 2022; citado en OCIPEX, 05/12/2022). Como vemos, los

conflictos bélicos actuales condicionan el acceso a los bienes y servicios de los agentes que participan en las cadenas agroalimentarias a lo largo del circuito productivo y comercial. Esto afecta tanto a los/as pequeños/as y medianos/as productores/as familiares que compiten en

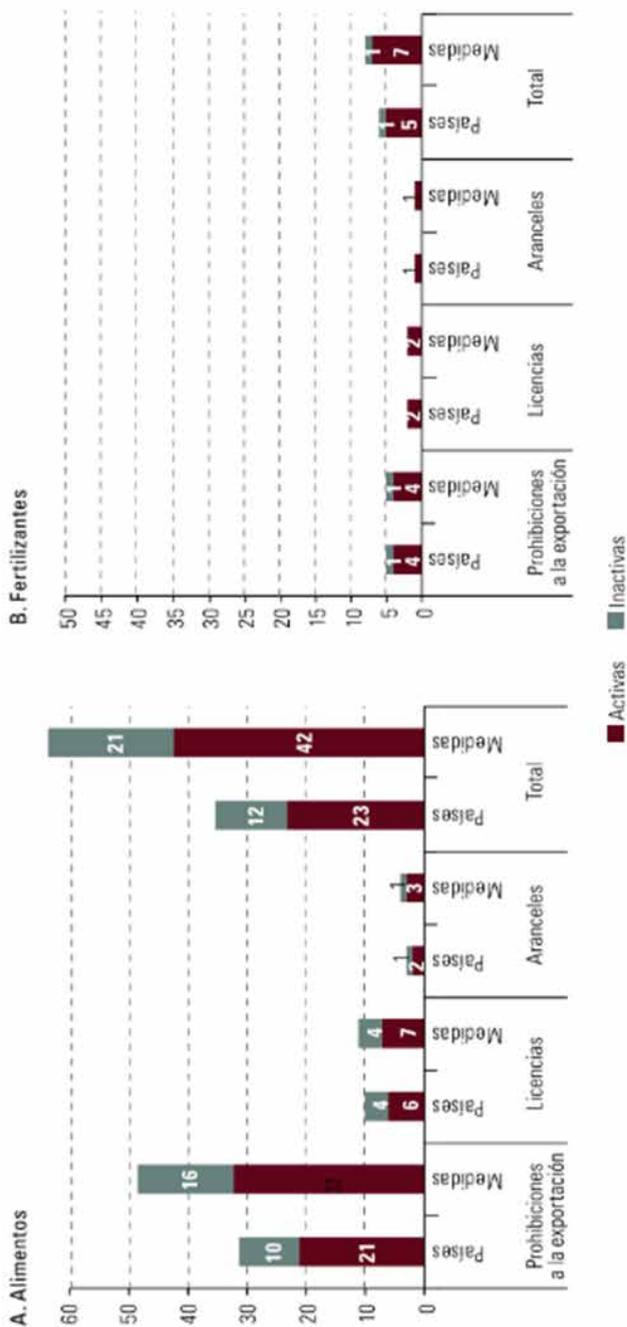
condiciones de desigualdad frente al imperio industrial agroalimentario, como a los/as consumidores/as finales que ven cada vez más difícil el acceso a los alimentos. Dicho panorama agudiza la brecha socioeconómica entre quienes pueden o no costear los precios impuestos por el mercado e impacta en el deterioro de la calidad de vida de las mayorías.

2. Respuestas internacionales y regionales frente a la crisis agroalimentaria y los conflictos geopolíticos.

Desde el comienzo de la Guerra en Ucrania, 29 países impusieron 63 medidas restrictivas a las exportaciones de alimentos, de las cuales

42 se encontraban activas a fines de agosto del año 2022 (CEPAL, 2022). Hasta ese momento, las respuestas de los Gobiernos de países productores de alimentos fueron las restricciones, licencias y aranceles que limitan las exportaciones (Ver gráfico N° 4). En las primeras cuatro semanas de la pandemia, 21 países implementaron restricciones a la exportación de una amplia gama de productos y, en su punto máximo (entre mayo y junio de 2020), se vio afectado alrededor del 8% del total de las calorías comercializadas (Laborde y Mamun, 2022; citado en CEPAL, 2022). En 2022, esta cifra aumentó al 17% a nivel mundial, siendo las prohibiciones al comercio exterior una de las principales medidas tomadas.

Gráfico N° 4:
Medidas de restricción aplicadas a las exportaciones de alimentos y fertilizantes a nivel mundial desde el comienzo de la Guerra en Ucrania. Fines de febrero de 2020 a agosto de 2022 (en números de países y medidas).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022), sobre la base de Laborde y Mamun (2022).
Nota: El total de países no coincide con la suma de las cifras parciales, ya que algunos países han aplicado más de un tipo de medida.

Respecto a los fertilizantes, 6 países productores han impuesto 8 medidas de restricción a las exportaciones desde el comienzo de la Guerra. Según la CEPAL (2022), esas medidas han afectado a cerca de un tercio de las exportaciones de fertilizantes nitrogenados y fosfatados, y un cuarto de las exportaciones de potasa, insumos que suelen aplicarse a la producción agroindustrial de alimentos de primera necesidad para garantizar el crecimiento de los cultivos y aumentar los niveles de PH del suelo, respondiendo a las demandas del consumo y del mercado. En otros casos, las exportaciones de alimentos y fertilizantes, aunque se encuentren excluidas de las sanciones impuestas a la Federación de Rusia y otros países, se han visto afectadas por limitaciones logísticas y financieras, como las sanciones a los bancos rusos, que dificultan el pago a los exportadores. Estimaciones de los impactos de las restricciones a las exportaciones durante la crisis del 2008, sugieren que esas políticas contribuyeron al 40% del aumento de los precios agrícolas (Glauber, Laborde y Mamun, 2022; citado en CEPAL, 2022). Esta cuestión, amenaza la seguridad alimentaria de economías en desarrollo ubicadas en África, Asia, América

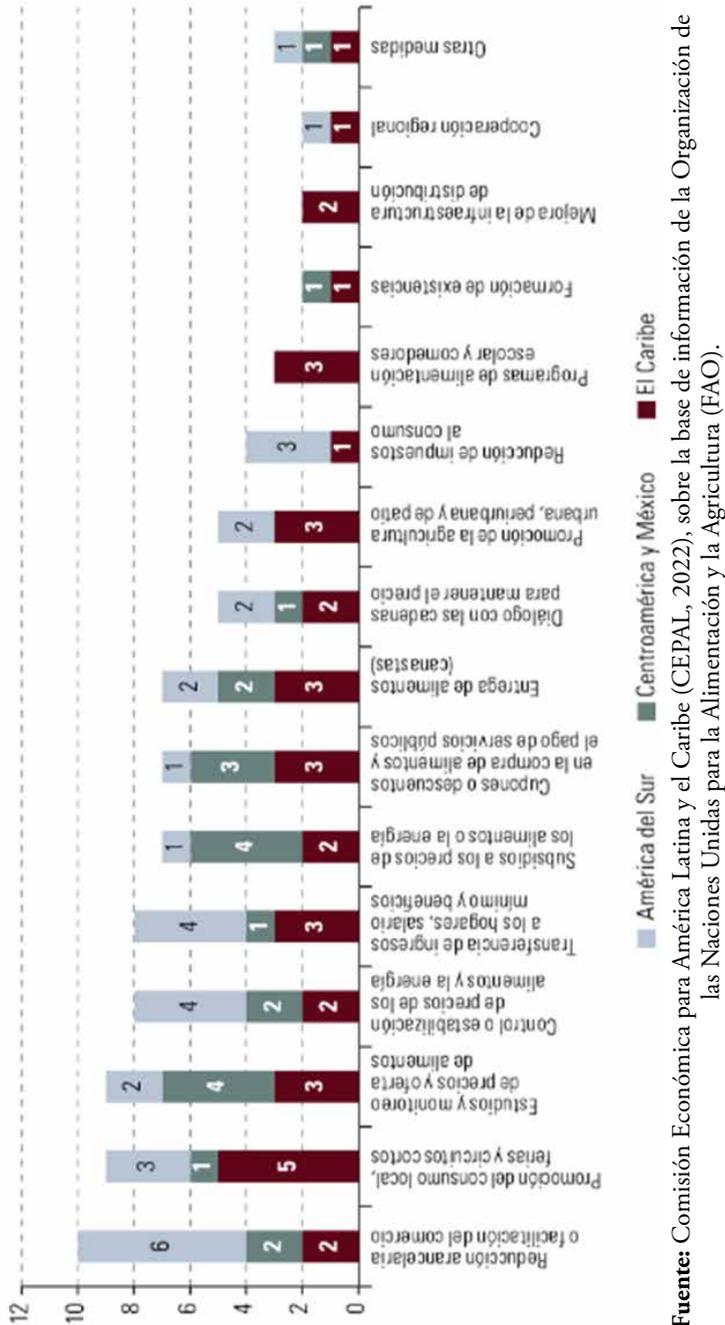
Latina y Oriente Medio, las cuales en muchos casos poseen estructuras productivas-comerciales concentradas y dependientes de las importaciones de ciertos insumos y alimentos, lo cual aumenta la volatilidad de los precios y por tanto condiciona el acceso de la población a los mismos.

Por este motivo, las políticas comerciales en materia de alimentos y fertilizantes durante el año 2022 a nivel global, expresan que se han anunciado un total de 74 restricciones a las importaciones, impuestos y prohibiciones a los mismos, contabilizando a su vez 61 reformas de liberalización de las importaciones (Ver gráfico N° 6) como las aplicadas reducciones arancelarias o la eliminación de las restricciones a las importaciones. Estas decisiones generan consecuencias similares a la crisis financiera del 2008, ya que agravan la situación alimentaria a nivel mundial, produciendo escasez de alimentos y profundizando el aumento de los precios internacionales, lo cual ocasiona graves impactos sociales, como es el aumento de la malnutrición, la pobreza estructural y el consiguiente deterioro integral de las condiciones materiales de vida.

Gráfico N° 6:
Número de políticas comerciales activas en materia de alimentos y fertilizantes. Enero a junio de 2022.



Gráfico N° 5:
América Latina y el Caribe: número de países que han implementado medidas ante el alza de precios de los alimentos, por subregiones. Fines de febrero a fines de mayo de 2022.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2022), sobre la base de información de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

De acuerdo a la CEPAL (2022), los países latinoamericanos priorizaron como principales medidas la reducción arancelaria y la facilitación al comercio, los controles o la estabilización de los precios de los alimentos, las políticas de transferencia de ingresos y la reducción de impuestos al consumo. Mientras tanto, los países de Centroamérica y México aplicaron medidas mayormente vinculadas al monitoreo de los precios y de la oferta de alimentos, los subsidios y descuentos en la compra de alimentos y del pago de servicios públicos. Los países del Caribe pusieron mayor énfasis en la promoción del consumo de alimentos locales, la entrega de alimentos, los programas de alimentación escolar y los comedores populares, la promoción de la agricultura urbana y periurbana, y la inversión en infraestructura para la mejora de la distribución y la comercialización alimentaria.

Palabras finales

Múltiples perspectivas elaboradas desde el Sur Global, proponen abordar integralmente aspectos de las dinámicas particulares que adquieren los procesos económicos, políticos, sociales y culturales en el orden global vigente, invitando a consolidar una mirada propia respecto a los mismos. En esta línea, el presente trabajo parte de los recientes postulados de García Linera (31/08/2021), quien comprende al actual tiempo histórico como un tiempo de crisis o, parafraseando al autor, en un *período liminal del ejercicio político*.

Desde esta perspectiva de análisis, el desarrollo que aquí se presenta pretendió establecer una relación entre la coyuntura regional y global, y las respuestas nacionales e internacionales frente a la crisis agroalimentaria, como una de las dimensiones de lo que parece consolidarse como *la fase descendente del modelo neoliberal*, con efectos de *repliegue de la globalización* como parte de una de sus características fundamentales. Para constatar lo anterior, se hizo referencia a la coyuntura internacional

y las decisiones que tomaron los Estados Nacionales junto a los bloques de poder, a través de diversas políticas públicas comerciales y socioeconómicas en materia agroalimentaria.

A través de la recolección de datos estadísticos expresados en diversos informes, basados en parte en información producida por organismos internacionales oficialmente reconocidos, se realizó una aproximación al escenario agroalimentario⁴, considerando la crisis y los conflictos geopolíticos que produjeron el alza de los precios en alimentos, energía y fertilizantes. Posteriormente, se hizo alusión a algunas de las respuestas internacionales y regionales, recogiendo las principales medidas asumidas por los países centrales, latinoamericanos y del Caribe frente a este contexto.

En este panorama, los países desarrollados y de mayor competitividad tomaron una serie de medidas vinculadas a sanciones, bloqueos y restricciones comerciales para proteger sus economías nacionales⁵. Dichas políticas impactan en la circulación, la disponibilidad y

4 A este trabajo, le subyace un debate implícito vinculado a las técnicas y formas que adquieren las disputas por los modelos de desarrollo agroalimentario en la actualidad, cuestión que no fue tratada en esta producción. Se puede ahondar al respecto en un estudio de reciente publicación, el cual se aúna a un análisis de caso: Santin, A. (2025). “Una forma ch’ixi de producir y hacer mercado: mixtura de estrategias de productoras y productores bolivianos de la agricultura familiar en un mercado mayorista frutihortícola de Argentina”. *Eutopía. Revista De Desarrollo Económico Territorial*, Núm. 26. Disponible en <https://revistas.flacsoandes.edu.ec/eutopia/article/view/144-168>

5 Estas acciones se ven reflejadas, por ejemplo, en el estancamiento del comercio mundial sucedido desde el año 2020, y la baja en el índice de apertura comercial durante el periodo 2008-2021.

los precios de los alimentos fundamentales (como el trigo, el maíz, la cebada y las semillas de girasol para la producción de aceite), afectando prioritariamente a los países en vías de desarrollo. Como parte de las respuestas, algunos de estos países implementan acciones que van desde la alianza y adhesión a bloques alternativos de poder entre países emergentes (como el Bloque BRICS -Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica-), hasta la aplicación de políticas sociales y alimentarias integrales, el fomento del mercado interno y el necesario fortalecimiento de la *presencia del Estado* como regulador y garante fundamental de los derechos y la vida digna de las mayorías populares.

Estos factores, junto a la caída de la participación del dólar en las reservas internacionales, la creación de sistemas alternativos de pago y el ascenso de monedas locales en el comercio de alimentos son, entre otros, expresión de la reorganización del comercio en el panorama mundial. De esta forma, la implementación de políticas proteccionistas en esta fase histórica del sistema capitalista global, se genera por el aumento de la competitividad entre las grandes potencias, lo cual retroalimenta el *nacionalismo económico*.

De este proceso se desprenden indicios del *repliegue y agotamiento del neoliberalismo como modelo de acumulación y respuesta política legítima frente a las demandas nacionales e internacionales* en una coyuntura multipolar en movimiento. En este diagnóstico subyacen dos dimensiones de este modelo en crisis. Por un lado, como vimos, los condicionantes macroestructurales que determinan el acceso a bienes y servicios profundizan la crisis agroalimentaria en una coyuntura internacional conflictiva. Por el otro, en términos micro-sociales, la endeble y difusa visión imaginada de futuro que atraviesa a las grandes mayorías populares -en palabras de García Linera (31/08/2021) manifiesta en la *crisis del horizonte predictivo*-, agudizan aún más el malestar subjetivo, en tiempos de una ya profunda precarización

integral de la vida. Ambas dimensiones, son parte de una lógica de organización del capital que expresa una vez más que este régimen de acumulación y dominación, se encuentra en interpelación constante y declive socioeconómico progresivo.

En esta coyuntura multipolar, las medidas tomadas por el actual Gobierno Nacional Argentino vinculadas a la apertura del comercio internacional, profundizan la subordinación política y económica, afianzando las relaciones de dependencia con los grandes bloques de poder, cuestiones que condicionan los proyectos de desarrollo de las economías regionales de nuestros territorios. Esto resulta en un obstáculo para la consolidación de una estructura productiva y comercial soberana, lo cual genera impactos directos en la población tanto en términos económicos, sociales y de seguridad alimentaria, como en lo que respecta a las condiciones sociolaborales y las desigualdades territoriales, reactualizando la implementación de políticas neocoloniales en pleno siglo XXI.

Referencias bibliográficas

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Hacia una seguridad alimentaria y nutricional sostenible en América Latina y el Caribe en respuesta a la crisis alimentaria mundial*. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48531/3/S2200784_es.pdf
- García Linera, A. (2021). Álvaro García Linera: la globalización neoliberal en crisis. *Página 12. Suplemento especial*. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/364852-alvaro-garcia-linera-la-globalizacion-neoliberal-en-crisis>
- García Linera, A. (2022). Liminal time. *Revista Crisis and Critique*. Disponible en: <https://www.crisiscritique.org/storage/app/media/nov-25/alvaro-garcia-linera.pdf>
- Harvey, D. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: AKAL.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*. Paulo: Annablume.

- Kondratiev, N. (2008). *Los Ciclos Largos de la Coyuntura Económica*. México D. F.: Editorial UNAM.
- Lefebvre, H. (1973). *La survie du capitalisme*. Paris: Éditions Anthropos.
- Marx, K. (2008). *El Capital*. Tomo I, Capítulo 1. México D.F.: Editorial Siglo XXI.
- Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior (OCIPEX). (2022). *Eurasia: Reconfiguraciones geopolíticas y geoeconómicas en materia energética e impactos en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. OCIPEX. Disponible en: <https://ocipex.com/articulos/eurasia-reconfiguraciones-geopoliticas-y-geoeconomicas-en-materia-energetica-e-impactos-en-argentina>
- Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior (OCIPEX). (2023). *Perspectivas de un orden mundial en disputa a un año del conflicto en Ucrania. Dossier*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. OCIPEX. Disponible en: <https://ocipex.com/dossier-2023/dossier-2023-perspectivas-de-un-orden-mundial-en-disputa-a-un-ano-del-conflicto-en-ucrania>
- Observatorio de Coyuntura Internacional y Política Exterior (OCIPEX). (2023). *Los desafíos para el sistema agroalimentario internacional. A un año del conflicto en Eurasia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. OCIPEX. Disponible en <https://ocipex.com/dossier-2023/los-desafios-para-el-sistema-agroalimentario-internacional-a-un-ano-del-conflicto-en-ucrania>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2022). En un año, el número de personas con hambre en América Latina y el Caribe creció en 4 millones. *Informe: El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo (SOFI)*. Buenos Aires: FAO en Argentina. Disponible en: <https://www.fao.org/newsroom/detail/un-report-global-hunger-SOFI-2022-FAO/es#:~:text=Cerca%20de%20924%20millones%20de,un%20intervalo%20de%20dos%20a>
- Pangestu, M. E. y Trotsenburg, A. V. (2022). *Las restricciones comerciales están agravando la peor crisis alimentaria en una década*. Grupo Banco Mundial. Recuperado de: <https://blogs.worldbank.org/es/voices/las-restricciones-comerciales-estan-agravando-la-peor-crisis-alimentaria-en-una-decada>
- Polanyi, K. (2007). *La Gran Transformación*. Buenos Aires: Editorial Fondo de Cultura Económica.

**La planificación económica en
una sociedad abigarrada.
Bolivia en tiempos del Movimiento al Socialismo (MAS)
(2006-2021)**
Economic planning in a “variegated society”.
Bolivia in times of the Movement Towards Socialism (MAS)
(2006-2021)

Por Aín Huerquén Mora*

Fecha de Recepción: 13 de diciembre de 2023.

Fecha de Aceptación: 18 de febrero de 2025.

RESUMEN

El presente artículo de investigación tiene como objetivo principal poner en perspectiva histórica la planificación económica boliviana en el siglo XXI, particularmente con la llegada al gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS) en el 2006 hasta su interrupción debido al golpe de estado del año 2019 y con la recuperación del mismo tras la asunción de Luis Arce Catacora como presidente en noviembre de 2020. Para ello, en primer lugar, se desarrolla una caracterización de la sociedad boliviana a partir del concepto de “sociedad abigarrada” de René Zavaleta Mercado. Luego, a modo de síntesis, se utilizan conceptos

de este autor para comprender el devenir histórico de Bolivia desde la Revolución de 1952 hasta la implementación de las políticas neoliberales en la década de 1980. En la tercera y cuarta sección se encuentra el centro del análisis de este trabajo. Por un lado, se explica las políticas y estrategias de planificación en los sucesivos gobiernos del MAS desde 2006 hasta 2019 y, por otro lado, los resultados en materia económica bajo tres ejes distintos: crecimiento económico y estabilidad macroeconómica, transformación estructural y mejoras sociales. Para el eje sobre crecimiento económico y estabilidad macroeconómica se exponen resultados del Producto Bruto Interno (PBI) y su tasa de crecimiento anual, el saldo

* Becario Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Doctorando en Desarrollo Económico por la Universidad Nacional de Quilmes. Maestrando en Economía Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Licenciado en Economía por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: amora@fcecon.unr.edu.ar

comercial, la incidencia de la demanda interna y la demanda externa, el resultado de las cuentas estatales, la formación bruta de capital fijo y la inversión extranjera directa. Para el eje de transformación estructural se analiza el PBI según actividad económica, la tasa de crecimiento de los distintos sectores económicos y las exportaciones según actividad económica y su composición a lo largo del periodo. Por último, para las mejoras sociales se expone la evolución del salario mínimo, el coeficiente de Gini y la evolución de la pobreza extrema. Los datos son de elaboración propia y se usa como fuentes al Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco Central Boliviano (BCB), el Banco Mundial (BM) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). A partir de estos resultados, en la última sección se sintetizan las conclusiones sobre los alcances y limitaciones de la planificación boliviana en este periodo y se resaltan los aspectos centrales en materia económica del nuevo Plan 2021-2025.

Palabras clave: *Planificación Económica, Desarrollo Económico, Bolivia.*

ABSTRACT

The main goal of this article is to analyze Bolivia's economic planning during the XXI century, from a historical point of view. Specially the period when the Movement Towards Socialism (MAS) was in the government, which went from 2006 until its interruption due to the coup d'état of 2019 and then in 2020 with the assumption of Luis Arce Catacora as president in November 2020. In the first section, a characterization of Bolivian society is carried out based on the concept introduced by René Zavaleta Mercado "variegated society". In the second part, more categories from this author are used to understand the historical development of Bolivia from the 1952 Revolution to the implementation of neoliberal policies in the 1980s. The third and fourth sections are the main part of the paper.

The planning policies and strategies applied during the successive MAS governments, from 2006 to 2019, are explained. Additionally, the economics results from those policies were divided into three branches: economic growth and macroeconomic stability, structural transformation and social improvements. Different indicators were taken into consideration in each branch. In the economic growth and macroeconomic stability branch, the indicators used were: The Gross Domestic Product (GDP) and its annual growth rate, the trade balance, the incidence of internal demand and external demand, the result of the state accounts, the gross fixed capital formation and the foreign direct investment. For structural transformation the measures displayed were: the composition of the GDP according to the economic activities, the growth rate of the different economic sectors and exports according to economic activity and their evolution throughout the period. Finally, for social improvements, the variables analyzed were: the evolution of the minimum wage, the Gini coefficient, and the evolution of extreme poverty. Different sources of data were used such as the National Institute of Statistics (INE), the Bolivian Central Bank (BCB), the World Bank (WB) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). The last section summarizes the conclusions on the scope and limitations of Bolivian planning based on the show results, and introduce the economic highlights aspects of the new 2021-2025 Plan.

Keywords: *Economic Planning, Development Economics, Bolivia.*

Introducción

¿Cuántas naciones caben en una nación? El concepto de sociedad abigarrada de Zavaleta Mercado

El estudio de la planificación económica en Bolivia requiere entender lo heterogénea

que es su sociedad. Plurinacional, plurilingüe y multiétnica, Bolivia se nos presenta como varias naciones dentro de un mismo territorio. Por ende, la idea de Estado y sociedad en Bolivia debe emanar de esta compleja base social. En este marco, Rene Zavaleta Mercado evidenció los límites de los conceptos occidentales sobre sociedad civil y propuso para el caso boliviano el de “sociedad abigarrada” (Puente, 2008).

Una formación social abigarrada es un proceso de totalización orgánica incompleta del modo de producción dominante al nivel productivo, y de una unificación aparente de todo lo que no ha sido transformado en su sustancia social, pero se contiene bajo la dominación de un Estado o régimen superestructural que demarca los horizontes del sistema actual. En la medida en que las sociedades abigarradas se caracterizan por tener un Estado más o menos aparente y una diversidad de comunidades culturales y de producción, son también sociedades donde los procesos de construcción de lo nacional, a nivel cultural y sobre todo a nivel político, son procesos inconclusos o parciales (Tapia, 2002).

El corolario de este fenómeno es una configuración societal de lógicas civilizatorias que conviven de manera desarticulada y donde ninguna logra imponer su proyecto hegemónico sobre la otra. Estas relaciones, lejos de ser una coexistencia pacífica, son de dominación y exclusión. En este sentido, no se logra la homogenización, articulación e integración que se requiere para llevar adelante procesos de nacionalización exitosos en sociedades capitalistas, sino más bien se produce una heterogeneidad mal compuesta por la dominación. Aquí se manifiesta el carácter inacabado de la nación y el Estado boliviano. En Bolivia existen al menos 30 idiomas y/o dialectos regionales, dos idiomas que son lengua materna del 37% de la población (el aymara y el quechua), y cerca del 62% de la población se identifica con algún pueblo originario (Puente, 2008).

Según Zavaleta, la modernización capitalista del Estado boliviano y la nación ha sido incompleta en el siglo XX por su carácter excluyente y no democrático. Las instituciones estatales de carácter republicano-liberal no lograron ni quisieron incluir la diversidad social, más bien desarrollaron un tipo de “Estado aparente”, un estado sin una nación producida mediante la autodeterminación social (Zavaleta Mercado, 1990).

En este sentido, los levantamientos anti-neoliberales de principios del siglo XXI que expresaron las múltiples naciones contenidas en el territorio boliviano, demandan igualdad política y, en esta demanda, interpelan al nuevo Estado surgido de ese proceso. A diferencia de las experiencias antineoliberales de otras latitudes que contienen un fuerte rechazo a la política institucional (como por ejemplo, la insurrección en Argentina con “el que se vayan todos”), en Bolivia las demandas sociales expresan el reclamo por la inclusión y el reconocimiento por parte del Estado: en términos liberales (ciudadanización), por la soberanía no enajenada (mediante la nacionalización), y por la descolonización estatal (mediante reconocimiento de las instituciones y de las prácticas organizativas no liberales) (Puente, 2008).

En este contexto de movimientos anti-neoliberales, emerge un instrumento político denominado “Movimiento al Socialismo-Instrumento Político por la Soberanía de los Pueblos (MAS-IPSP)” liderado por el sindicalista cocalero y de origen aymara Juan Evo Morales Ayma. El MAS-IPSP ha gobernado Bolivia desde enero de 2006, tras su primera victoria en las elecciones de diciembre de 2005 hasta el golpe de Estado en noviembre de 2019, y luego en noviembre de 2020 con la victoria de Luis Arce en las elecciones de octubre de ese año.

Estos sucesivos gobiernos demostraron un alto grado de planificación estatal y una marcada incidencia del Estado Nacional en el devenir político y económico de Bolivia. Pero

antes de meternos en el tema central de este artículo, revisemos el periodo previo para entender la potencialidad de la planificación del MAS-IPSP, sus resultados y sus límites.

Bolivia antes del MAS-IPSP: de la Revolución Proletaria al Neoliberalismo

De la noción de sociedad abigarrada emerge el concepto de “masa”, entendida por Zavaleta Mercado como una de las manifestaciones de la existencia del bloque nacional-popular que se constituye en coyunturas de crisis. La masa se define como sociedad civil en acción, es decir, en “un estado patético, sentimental y épico de unificación” (Zavaleta Mercado, 1990, pág. 83). En el periodo estudiado por nuestro autor (antes del gobierno neoliberal de 1985), la constitución de la masa se desarrolla por medio de la centralidad proletaria, donde el proletariado minero es el protagonista de las transformaciones sociales y logra irradiar la clase obrera.

En este sentido, la historia de Bolivia, al menos a partir de la década de 1940, se desarrolla bajo un duelo entre el ejército y la clase obrera. Es decir, que es una historia entre un bloque represivo (en su máximo sentido) y otro bloque que está bajo la dirección de la clase obrera, aunque dentro de los límites de una hegemonía incompleta (Zavaleta Mercado, 1983). En los años 40’ la experiencia acumulada en las décadas anteriores sumadas a la crisis del aparato represivo oligárquico y la emergencia de la izquierda partidista le dieron poder al movimiento sindical¹. Este sujeto co-

lectivo se había convertido en revolucionario y proclamaba al socialismo como una alternativa social a conquistar. Un ejemplo de esto es el Congreso de Pulacayo de 1946 que determinó la incursión del proletariado minero en la política parlamentaria. La singularidad del caso boliviano es que los mineros hicieron su ingreso a la política vía sindicato y no vía partido, lo que produjo una característica histórica que coloca al sindicato y al sistema partidario en igualdad de condiciones, o incluso, en una escala superior (Rodríguez Ostria, 2001).

Sobre estas bases organizativas, la insurrección de abril de 1952 terminó por consolidar la leyenda minera. Se convirtieron en la indiscutida cabeza organizativa e ideológica de la Central Obrera Boliviana (COB) y fueron protagonistas en las políticas económicas y sociales del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) entre 1952-1956². Pero la

se habían limitado a una mirada acotada de su propia mina o lugar de trabajo, pero sus experiencias y estrategias futuras apuntaban hacia una mirada crítica de la sociedad en su conjunto.

- 2 El 9 de abril de 1952, luego de tres días de luchas entre obreros y mineros por un lado y el ejército por otro, el MNR pudo asumir el poder en codirigencia con la COB. El gobierno comenzó a aplicar una serie de medidas que cambiarían la estructura económico-social y política del país: se nacionalizó la gran minería quitándole las riquezas a los monopolios imperialistas, se implementó el sufragio universal que incluyó al 70% de la población que había sido ignorada por ser analfabeta, se aplicó una Reforma Agraria que terminó con el latifundio y todas sus formas, se financiaron planes para terminar con la monoproducción y se construyeron carreteras. Los ingresos de la minería, ahora en manos del Estado, fueron desviados a otros sectores para iniciar una incipiente industrialización. Sin embargo, la

1 En junio de 1944, durante el gobierno de Gualberto Villaroel, cuando su número ascendía a unos 40.000, los mineros dieron un paso organizativo importante al estructurar la Federación Sindical de Trabajadores Mineros de Bolivia (FSTMB). Se observaba un cambio de época: históricamente, los mineros

participación en los aparatos estatales y la lealtad con el partido gobernante duró hasta fines de 1956, cuando el poder ejecutivo se embarcó en una política de estabilización monetaria que afectó gravemente el nivel de vida minero (Rodríguez Ostría, 2001). Los mineros fueron particularmente activos en el derrocamiento del presidente Víctor Paz Estenssoro en noviembre de 1964, pero la coyuntura no permitió una mayor democratización social que era lo que esperaban y se llenó, en cambio, de militares autoritarios. La situación no amedrentó a los mineros, quienes ingresaron a una fase de mayor radicalidad.

Luego del golpe militar autoritario de 1971 a 1982, se abrió entre 1982 y 1985 una brecha durante el gobierno de la izquierdista Unidad Democrática y Popular (UDP). Esto, de forma paradójica, significaría el ocaso del sindicalismo minero. En los primeros años de la década de 1980 se retomaron las demandas mineras de una mayor democracia social y de políticas económicas redistributivas. Sin embargo, contrario a lo que el movimiento sindical esperaba, la nueva situación comenzó a cuestionar la cultura política del sindicalismo minero (y, por lo tanto, del movimiento obrero en general). La llamada “apertura democrática” permitió constatar los límites para expandir la democracia sindical dentro de los nuevos moldes de democracia “formal”. Como resultado, la confianza minera en sus métodos de lucha, en sus dirigentes y en general en la izquierda boliviana, terminó por debilitarse (Rodríguez Ostría, 2001).

producción minera descendió a menos de la mitad entre 1952 y 1960 y, consecuentemente, se produjo una crisis económica. La Reforma Agraria tampoco tuvo los efectos esperados: mientras los campesinos esperaban los títulos de las propiedades expropiadas a los terratenientes, la producción disminuyó a valores ínfimos.

Bajo este contexto de crisis, emerge la Nueva Política Económica (NPE) en 1985. La implementación de este programa apuntaba

más allá de la estabilización macroeconómica y se articulaban con un proyecto de gran alcance, destinado a sustituir los componentes residuales del discurso Nacionalista Revolucionario (NR), sus sujetos y el Estado “heredado desde el año” de la Revolución Nacional del ‘52, por un nuevo bloque de poder y un nuevo modelo de normalidad (Stefanoni, 2009, págs. 311-312).

La Nueva Política Económica (NPE) establecía la clausura del modelo de desarrollo capitalista de Estado implementado desde 1952; la transferencia de las empresas públicas a manos privadas (capitalización y privatización)³; mayores libertades al capital financiero (liberando las tasas de interés y eliminando las barreras para-arancelarias); una serie de reformas fiscales (abandono de medidas de control de precios de varios productos y nuevo régimen de precios y tarifas para los bienes y servicios del sector público); una nueva política cambiaria (devaluación y liberalización del mercado cambiario); un sistema de concesiones para uso y aprovechamiento de los recursos naturales; y una reforma en el sistema de seguridad

3 En 1992, se establece el proceso de transferencia de empresas y otros activos del Estado al sector privado (DS 22836 y Ley 1339). En 1994 se crea el marco legal para privatizar empresas públicas en sectores monopólicos. Se capitalizan 5 de las 6 empresas públicas más importantes de Bolivia en los sectores eléctricos (ENDE), de telecomunicaciones (ENTEL), transporte (ENFE y LAB) e hidrocarburos (YPFB). Entre 1994 y 1999, se privatizan 53 empresas públicas (sin considerar empresas cerradas, transferidas o dadas en concesión) (Martínez Erades, 2018).

social⁴. Asimismo, se impone un fuerte recorte del gasto público en salud y educación, congelamiento de sueldos y clausura de empresas estatales “ineficientes” (Burbano de Lara, 2009; Muriel & Jemio, 2010).

En materia laboral se estableció, a través del Decreto Supremo 21.060, la libre contratación y negociación de salarios entre empresas y trabajadores, derogando disposiciones que garantizaban la estabilidad laboral. El mencionado decreto determinó transitoriamente la llamada “racionalización” del empleo que se centraba en la “relocalización”, aplicada principalmente por el sector público (Stefanoni, 2009). En consecuencia, el antiguo Estado “intervencionista” da paso al capital extranjero como locomotora económica y adquiere el papel de mendigo internacional y de policía local encargado de disciplinar a las “clases peligrosas” (García Linera, 2001). El Estado se convertía en el portavoz de la nueva discursividad neoliberal: modernización, eficiencia y racionalidad se convirtieron en los postulados base del nuevo diagrama social.

Los reformistas pudieron aplicar el modelo de liberalización debido a tres factores principales: en primer lugar debido al shock hiperinflacionario de 11.750% en 1985 y la crisis macroeconómica profunda⁵; en segundo lugar, a través de un sistema de partidos que

operó como una “democracia pactada”⁶; y, por último, debido a la implementación de programas de compensación a los perjudicados del modelo de ajuste estructural avalado por los organismos internacionales (FMI y Banco Mundial).

Los resultados socioeconómicos fueron devastadores: una balanza comercial negativa durante casi todo el periodo (con exportaciones poco diversificadas e importaciones de manufacturas), aumento del déficit público (mermaron los ingresos públicos de la venta de hidrocarburos debido a las privatizaciones), caída del salario real y un crecimiento del PBI (promedio de 3,8% en la década de 1990) que no tiene efectos significativos sobre los niveles de pobreza (Martínez Erades, 2018).

Debido al declive del protagonismo de la COB, buena parte de la clase obrera boliviana no se expresó públicamente a partir del cuerpo de su organización (o al menos no solo mediante este medio) sino que lo hizo a través de otras estructuras fragmentadas que reconfiguran su identidad y su capacidad autoorganizativa, como por ejemplo las estructuras territoriales. De hecho, el ocaso neoliberal fue propiciado por grupos sociales diversos que se

4 En 1996, se aprueba la Ley de Pensiones (Ley 1732) que implica la transformación de un sistema de pensiones de reparto simple a un sistema de capitalización individual, con administración privada (Martínez Erades, 2018).

5 Siguiendo la idea de Perry Anderson, “*existe un equivalente funcional al trauma de la dictadura militar como mecanismo para inducir democrática y no coercitivamente a un pueblo a aceptar las más drásticas políticas neoliberales: la hiperinflación*” (Anderson, 2003, pág. 27).

6 La denominada “democracia pactada” se dio entre 1985 y 2002 y se caracterizó por una formación de gobierno que estuvo condicionada al juego de las alianzas que pudieron establecer los tres partidos dominantes: el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), Acción Democrática Nacionalista (ADN) y el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR). Este régimen político, sumado al consenso con los grupos empresariales de mayor envergadura y la élite cruceña, dio a Bolivia una estabilidad política con pocos antecedentes en su historia republicana y fue el sustento de la reforma radical del modelo boliviano hacia una economía de mercado (Burbano de Lara, 2009).

opusieron a las privatizaciones del agua (2000) y el gas (2003).

El corolario de estas luchas son las revitalizaciones de estos movimientos sociales y del movimiento obrero en general. Particularmente, un actor central será el sindicato campesino (por medio del movimiento cocalero) que logra superar los intereses corporativos y permite gestar una nueva fuerza social que llegaría en poco tiempo a convertirse en la primera fuerza electoral del país: El Movimiento al Socialismo (MAS-IPSP) (Puente, 2008).

Es decir, que la crisis estatal neoliberal generó el surgimiento de nuevas formas de organización de las masas que se expresaron mediante estructuras de autoorganización y movilización que contenían diferentes memorias de lucha. Si bien lo indígena campesino mostró capacidad hegemónica para formular un proyecto político de los subalternos, esta fuerza no actuó de forma aislada sino en conjunto con otras fuerzas sociales: los cooperativistas mineros, obreros fabriles, vecinos, comerciantes, estudiantes y segmentos de las clases medias urbanas (García Linera, 2004).

Para García Linera, la revolución de 1952 tuvo características democratizadoras y descolonizadoras al promover la inclusión ciudadana a través de la ampliación de los derechos sociales y políticos, pero supuso una homogenización de la población fundada en el mestizaje, con criterios modernizadores basados en un estado monocultural. El nacionalismo revolucionario fue un proyecto nacional concebido por clases medias urbanas, cuyo bloque nacional-popular estuvo basado en la alianza de esta intelectualidad urbana con el proletariado minero (Puente, 2008). En ese sentido, el gobierno del MAS-IPSP se presenta distinto: puede planificar porque profundiza la democratización y descolonización al incluir desde las estructuras estatales a las diferentes lógicas civilizatorias que componen Bolivia, es decir, a la sociedad abigarrada.

De la resistencia a la toma del Estado: la planificación posneoliberal (2006-2019)

En junio del 2006, cinco meses después de que Evo Morales fuera nombrado presidente ganando la elección con el 53,72% de los votos, el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) presenta el Plan Nacional de Desarrollo que posteriormente sería debatido en talleres realizados en todo el país con la participación de organizaciones sociales, indígenas campesinas, productores, empresarios, ciudadanos y académicos. El resultado final fue sancionado por Decreto Supremo y publicado en 2007.

Siguiendo a Lira (2006), los modelos de planificación durante los gobiernos del MAS-IPSP tienen un estilo tradicional basado en generar una imagen-objetivo luego de un análisis de diagnóstico. La imagen-objetivo al derivarse del proyecto político y de los acuerdos sociales surge y se fundamenta en la ideología de los grupos involucrados en esos acuerdos. El resultado de esta planificación es un modelo referencial deseable de alcanzar que expresa las propuestas del proyecto político. Finalmente, en este esquema analítico, el plan es objeto de control y evaluación para analizar la medida en que se están cumpliendo los objetivos propuestos y eventualmente modificar los instrumentos de política, los programas y proyectos de inversión que se están implementando.

Toda la planificación se caracteriza por ser prospectiva, es decir, contiene una reflexión estructurada y sistemática acerca de las alternativas futuras del país mediante la interacción organizada entre el Estado y los movimientos sociales teniendo como objetivo principal la construcción de visiones de futuro estructuradas, transformadoras y con posibilidades de realización (Medina Vásquez, Becerra, & Castaño, 2014).

El plan 2007 se basaba en cuatro pilares divididos en sus respectivos capítulos: Bolivia

Digna (estrategia socioproductiva), Bolivia Democrática (estrategia de poder social), Bolivia Productiva (estrategia económica) y Bolivia Soberana (estrategia de relacionamiento internacional). En particular, para el logro de las metas económicas⁷, el Plan Nacional de Desarrollo propone:

1. La transformación de la matriz productiva nacional,
2. Políticas nacionales productivas,
3. La revolución de la producción diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento,
4. La vinculación y articulación productiva y social del país y
5. El Apoyo a la producción (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007).

Este enfoque establecía como prioritario en términos estratégicos la transformación del modelo productivo del país y la necesidad de volver a ubicar al Estado como actor central del nuevo modelo de desarrollo nacional. Las estrategias productivas ambicionaron trascender el patrón de desarrollo heredado gracias a la transformación, integración y diversificación productiva, mayores niveles de valor agregado, la priorización de la demanda interna y el eslabonamiento de diferentes modos de organización y producción existentes bajo parámetros que consideren la discriminación histórica y existente en el acceso a tecnologías, financiación y conocimiento (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2007).

La planificación económica se centraba en crear una “Bolivia productiva” donde la nueva matriz, liderada por el Estado, debía ser estructurada en tres grandes sectores:

- Un primer sector compuesto por los sectores estratégicos generadores de excedente (hidrocarburos, minería, electricidad y el resto de recursos naturales).
- Un segundo sector centrado en las esferas generadoras de empleo e ingresos (sector agrario, transformación industrial de manufacturas, turismo y vivienda).
- Un tercer sector compuesto por las ramas transversales de infraestructura y apoyo a la producción (transporte, telecomunicaciones, el sistema nacional de financiación del desarrollo y el sistema nacional de innovación).

La dinámica propuesta era la siguiente: los sectores estratégicos estarían controlados por el Estado mediante empresas públicas y alianzas con entidades multinacionales, pero, en cualquiera de los casos, el Estado mantendría los derechos preferenciales de propiedad, definiría las líneas estratégicas de acción y fijaría los volúmenes y precios de exportación y las rentas derivadas para el tesoro boliviano. En un segundo momento, las rentas derivadas de los sectores estratégicos servirían para, primero, redistribuir los ingresos del país, especialmente hacia los sectores más vulnerables, y segundo, para potenciar los sectores generadores de empleo e ingresos (segundo sector). Estos últimos serían los encargados de desarrollar la nueva matriz productiva y romper con el modelo primario exportador. Los sectores transversales (tercer sector), por su parte, mejorarían la productividad general a través de mejoras tecnológicas y en el acceso a la financiación (De la Cruz Prego, 2019).

¿Cómo se plasmó este esquema a nivel práctico teniendo en cuenta las características de la sociedad boliviana? En primer lugar, el gobierno del MAS-ISPS creó un marco legal que propiciaba el desarrollo (De la Cruz Prego, 2019). Sumado al plan ya citado, el gobierno del MAS-IPSP aprobó vía referéndum la Nueva Constitución Política del Estado en el año 2009 que establecía a Bolivia

7 En este trabajo, por cuestiones de extensión, solo abordaremos cuestiones relacionadas a aspectos socioeconómicos y no al debate social sobre el buen vivir o a los avances en materia social, ambiental o cultural.

como Estado Plurinacional⁸. En los aspectos vinculados al ámbito del desarrollo, el articulado de la constitución⁹ establece la centralidad del Estado en la definición e implementación de la política económica boliviana, y somete, tanto a la actividad privada como a las entidades extranjeras, al interés general del pueblo boliviano. En segundo lugar, fija la necesidad de avanzar en la industrialización del país mediante la inversión pública, para lo cual remite a los sucesivos planes de desarrollo nacional. Y, por último, explicita la soberanía del Estado boliviano en la planificación y gestión de los sectores estratégicos, como los hidrocarburos, la minería, el agua y la energía (De la Cruz Prego, 2019).

En correlato a este cambio en el marco legal, el gobierno para el cumplimiento de las metas del plan 2007, implementó políticas que afectan estructuralmente la economía boliviana. En este artículo se ordenarán de acuerdo a los cinco ejes planteados en el plan:

1. Transformación de la matriz productiva

El gobierno del MAS-IPSP intervino en los tres sectores planteados no sólo a través de regulaciones sino mediante la aplicación de

nacionalizaciones y la creación de empresas públicas.

En el primer sector, la primera intervención fue en el sector hidrocarburos. La nacionalización¹⁰ de los hidrocarburos se inició el 1 de mayo del 2006 a través de un Decreto Supremo (D.S.). El Decreto le da las herramientas al Estado para definir las condiciones, volúmenes y precios de la producción de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) tanto para el mercado interno como para el mercado externo. Para ese objetivo, el Estado adquirió el 50% (+1) de las acciones, y el 50% de los ingresos derivados (32% de IDH y 18% de regalías), con un recargo adicional del 32% a favor de YPFB, que dejaba a las petroleras multinacionales con un 18% de los beneficios. De esta manera, el Estado toma el control y la dirección de la producción, transporte, refinación, almacenaje, distribución, comercialización e industrialización de hidrocarburos.

La nacionalización de YPFB y otras empresas estratégicas ha dado lugar a las corpo-

8 Debido al cambio constitucional, Evo Morales se volvió a plebiscitar en las urnas obteniendo el 64,22% de los votos y convirtiéndose en el primer presidente del Estado Plurinacional de Bolivia.

9 Este articulado está en el Apartado IV (Estructura y organización económica del Estado), en especial en el Capítulo Segundo, dedicado a la Función del Estado en la Economía y en el Capítulo Tercero, de Políticas Económicas, así como en las posteriores secciones dedicadas a las políticas fiscales, financieras, monetarias, de políticas sectoriales y de gestión de los recursos naturales.

10 En los decretos de nacionalización durante el gobierno del MAS-IPSP siempre se reconocen los derechos de los expropiados a recibir un pago compensatorio. El monto es establecido como resultado de un proceso de evaluación realizado, en un breve plazo, por una empresa independiente, en territorio del Estado Plurinacional de Bolivia, en moneda nacional, al tipo de cambio oficial y deduciendo del mismo los montos que corresponden a los pasivos financieros, tributarios, laborales, comerciales, regulatorios, ambientales y sociales. En el caso de que las transnacionales consideraron que los pagos fueron insuficientes y recurran ante tribunales de arbitraje internacional, el carácter post-neoliberal de la política exterior boliviana ha residido en lograr que muchos de estos casos se resuelvan vía negociaciones bilaterales (Martínez Erades, 2018).

raciones, definidas como un conjunto de empresas públicas agrupadas bajo el liderazgo de YPFB, ENDE¹¹ y COMIBOL en el minero-metalúrgico. Todas estas operan en el sector estratégico a través de la explotación de los recursos naturales y generan excedentes que se dirigen a los otros dos sectores.

En el segundo sector centrado en las esferas generadoras de empleo e ingresos se han creado decenas de empresas nacionales. Las nuevas empresas públicas industriales centralizaron su localización para la formación de clústers¹². La estrategia de industrialización de la minería en Bolivia se plasmó en el Plan Sectorial de Minería que se centró en tres ejes: i) puntuales nacionalizaciones, como las Fundiciones de Estaño en manos de Glencore y la Fundición de Antimonio en Vinto; ii) rehabilitación de complejos metalúrgicos, como el de Karachipampa de plomo y plata, la Fundición de Bismuto en Telamayu o la planta de ácido sulfúrico de Eucaliptus; y iii) impulso

de nuevos emprendimientos industriales con capital público, como el del Mutún con la Jindal Steel Power o la creación de la Dirección Nacional de recursos evaporíticos dentro de la COMIBOL para el desarrollo de las plantas de baterías de litio y cátodos (De la Cruz Prego, 2019).

La estrategia de industrialización minera ha pivotado en torno al desarrollo de tres grupos de cadenas de producción: i) las cadenas metalúrgicas-acopiadoras para la exportación, ii) los polos de industria metal-mecánica, y iii) las cadenas con vocación de encadenamientos industriales hacia delante (De la Cruz Prego, 2019).

En el tercer sector compuesto por las ramas transversales de infraestructura y apoyo a la producción existen las empresas públicas como ENDE para la electricidad, ENTEL¹³ y ABE en telecomunicaciones, DAB para logística y gestión aduanera. En el transporte aéreo SABSA para la gestión aeroportuaria, BOA, la línea aérea de bandera y TAM, Transportes Aéreos Militares, cuyos vuelos establecen co-

11 Privatizada en 1995 en la presidencia de Sánchez de Lozada. A partir de 2006 se inicia el proceso de expropiación por el gobierno de Evo Morales que culminó en 2010. La Corporación ENDE y sus 11 filiales dominan el mercado, pero siguen existiendo empresas privadas responsables en torno al 20% de la producción, transmisión y distribución (Martínez Erades, 2018).

12 Algunos ejemplos son el Parque Industrial de Kallutaca donde está la planta ensambladora de QUIPUS y las plantas de YACANA, para el hilado de fibra de camélidos, SANK'AYU para la fundición de chatarra y la de EBIH para tuberías; en la zona cocalera del Chapare se localizan diversas empresas públicas del sector agro industrial (PAPELBOL, EEPAF y PROMIEL, LACTEOSBOL); y el parque industrial de Santivañez donde se concentran las plantas de las empresas públicas de las Fuerzas Armadas (Martínez Erades, 2018).

13 ENTEL fue privatizada en 1995 por el gobierno de Sánchez de Lozada y se concedió a ETI - STET Internacional (Telecom Italia) el 50% de las acciones y la gestión de la empresa. Fue renacionalizada por el gobierno de Evo Morales Ayma en 2008. Actualmente, ENTEL provee servicios de telefonía fija y móvil, conexión a Internet y televisión satelital. Es la empresa líder en telecomunicaciones con el 44% del mercado. Debido a su mediterraneidad, Bolivia no puede acceder a Internet por cables submarinos sino que depende de la conexión que le ofrezcan los países limítrofes y el satélite Tupak Katari. Por ello, aunque ENTEL ha aumentado la potencia de 1.620 megabits por segundo en 2008 a 15.810 Mb/sec en 2014, la calidad del ancho de banda fijo sigue siendo la más baja de Sudamérica (Martínez Erades, 2018).

nexiones poco rentables con poblaciones menores y aisladas. En el sector financiero, aparte de las instituciones de gobierno y control, Bolivia dispone de un banco 100% estatal, el Banco Unión. En el campo de la Ciencia, Tecnología e Innovación destaca ABE, la Agencia Boliviana Espacial a cargo del Programa Satelital Tupak Katari, aunque también puede incluirse en este sector la empresa pública QUI-PUS, con una planta ensambladora de tablets, notebooks y smartphones.

Para la articulación de estas empresas públicas se creó en 2010, el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas (SEDEM). El SEDEM se enfoca en responder a las dificultades encontradas, retardos y errores de gestión que cuestionaban la sostenibilidad de varias empresas públicas. En la práctica, el SEDEM actúa simultáneamente como una incubadora de empresas, como promotora-asesora-consultora y como órgano de control.

Sumado a esto, se creó el Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) en 2012 con la finalidad de financiar la inversión de “emprendimientos productivos del Estado” que generen excedentes. Las empresas públicas que financia FINPRO están orientadas a la transformación de la matriz productiva, es decir, financiando plantas industriales para la transformación de materias primas minerales, forestales o agroalimentarias expandiendo verticalmente la cadena de valor.

Por último, se establece en 2013 la Ley de la Empresa Pública donde se afirma que el carácter de las empresas públicas puede ser estratégico (aquellas cuya finalidad es producir excedentes económicos para financiar las políticas sociales) o social (su finalidad es crear empleos, prestar servicios, cubrir demandas insatisfechas o intervenir en el mercado para evitar distorsiones del mismo).

Este proceso de intervención estatal generó la creación de 34 empresas públicas (EP) desde 2007 a 2016. La distribución territorial

se caracteriza por una amplia concentración en el nivel central (32) y municipal (16), y solo dos empresas regionales y otras dos de ámbito departamental. Por último, existe una gran concentración del presupuesto de las EP, dos tercios del cual se destinan a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y el otro tercio al resto de las empresas (De la Cruz Prego, 2019).

En resumen, los procesos de nacionalización y de toma de control de buena parte de las industrias extractivas, junto con el desarrollo de un entramado de empresas públicas, han sido las principales líneas de consolidación institucional para una mayor presencia de lo público en el modelo productivo. De esta manera, lo planificado se materializa: las nacionalizaciones de los sectores estratégicos (hidrocarburos, minería y electricidad) favorecen el aumento significativo de los ingresos fiscales del Estado, lo que permite ejercer su papel redistribuidor en dos sentidos: primero, mediante una redistribución productiva hacia el segundo sector financiando las empresas generadoras de empleo y de desarrollo de nuevas industrias (industria, manufactura y artesanía, turismo, desarrollo agropecuario, vivienda, comercio y servicios); y, segundo, las nacionalizaciones permiten una redistribución social, que se materializa a través de programas sociales como el Bono Juancito Pinto, la Renta Dignidad, el Bono Juana Azurduy y las estrategias de reducción de la pobreza.

2. Políticas nacionales productivas

3. La revolución de la producción diversificada e integrada basada en el trabajo y el conocimiento

En cuanto a políticas nacionales productivas y la diversificación de la producción se desataca la creación de dos grandes complejos productivos en 2011 y 2012. El primer complejo está comprendido por el Fondo de Apoyo al

Complejo Productivo Lácteo-PROLECHE cuyo objetivo es conseguir que los productores de leche reciban un Precio Justo, promover el consumo de leche entre la población y erosionar el poder monopólico de la empresa transnacional PIL Andina S.L. El segundo complejo es el Complejo Productivo de la Caña de Azúcar centrado en la empresa pública Empresa Azucarera San Buena Aventura, con el objetivo de que alcance una cuota de 11% del mercado nacional permitiéndole hacer frente al control oligopólico del mercado que en estos momentos disfrutaban los escasos ingenios azucareros privados.

Sumada a la creación de estos complejos se establecen varias políticas fiscales, comerciales y financieras orientadas a la diversificación productiva. En cuanto a la política fiscal se destacan los incentivos a la exportación mediante el reembolso del IVA y otros impuestos asociados, las exenciones fiscales regionales para Oruro y Potosí y la implementación de zonas francas industriales (De la Cruz Prego, 2019).

Las políticas comerciales se centraron en dos nuevas alícuotas del 30% y el 40% orientadas a la protección de las principales industrias en desarrollo en materia textil (manufacturas de cueros, puertas, ventanas, bisutería, prendas y complementos de vestir) y de alimentos. Estos nuevos aranceles llegan a los topes fijados por la OMC, que oscilan entre un 40% y un 45% para toda la gama de productos terminados¹⁴. Además, el país cuenta con un Impuesto Especial a la importación de Hidrocarburos (IEH) y el Impuesto a Consumos Específicos (ICE) pensados para fomentar y proteger la industria hidrocarburífera nacional. De forma complementaria, se redujo al 0% en cantidad la importación de determinados productos

alimenticios en el marco de la Ley de Revolución Productiva Comunitaria agropecuaria. También se aprobó una reducción arancelaria del 10% al 5% para la importación de equipos y accesorios de computación y electrodomésticos, para mejorar y facilitar la educación y el acceso a electrodomésticos de uso masivo (De la Cruz Prego, 2019).

Con respecto a las políticas financieras es relevante la creación del Banco de Desarrollo Productivo en 2007 y el Fideicomiso para el Desarrollo Productivo (FDP) cuyo objetivo principal es canalizar el financiamiento en los Complejos Productivos priorizados por el Gobierno así como otorgar créditos a micro y pequeños productores.

En este sentido, se crea en 2012 el ya citado Fondo para la Revolución Industrial Productiva (FINPRO) con duración de 30 años renovables y con un inicio de operaciones de USD 1.200 millones, monto que es invertido a través del Enfoque de Complejos Productivos Integrales, es decir, analizando los sectores con mayores posibilidades de activar el efecto multiplicador de la inversión y estimulando el encadenamiento productivo en el interior de un determinado sector o intersectorialmente (Martínez Erades, 2018).

Por último, vale destacar la creación de la Agencia de Desarrollo “Insumos Bolivia” que actúa como una central de compras de materias primas y productos que escasean en el mercado interno y son difíciles de adquirir debido al escaso poder de negociación que tienen las micro y pequeñas empresas. En este mismo sentido pero en el ámbito agropecuario se creó la Empresa de Apoyo a la Producción Alimentaria (EMAPA) que se encarga de abastecer el mercado interno de productos básicos y mejorar las condiciones de los pequeños y micro productores (Martínez Erades, 2018).

14 Hasta el año 2012, Bolivia mantenía una estructura arancelaria básica para las importaciones (0%, 5%, 10%, 15% y 20%).

4. Vinculación y articulación productiva social del país.

En el 2011 se aprueba la Ley General de Transporte, cuyo objetivo es establecer y regular un servicio de transporte integrado a nivel nacional en las modalidades aérea, ferroviaria y acuática. Esta ley pone de manifiesto las inversiones que realizó en este periodo el gobierno de Evo Morales: ampliación de la flota de autobuses públicos, implementación del Teleférico que conecta El Alto con La Paz (inversión de USD 234 millones), el nuevo Ferrocarril Montero-Bulo (presupuesto de USD 250 millones), la carretera Trinidad-San Ignacio de Moxos y la adquisición de aviones que para la empresa estatal Boliviana de Aviación (BOA).

Paralelamente y evidenciando la búsqueda de soberanía tecnológica, el gobierno del MAS-IPSP realizó una inversión de USD 300 millones, financiados por EXIMBANK (China) para la creación del Satélite Túpac Katari. El objetivo del satélite es la ampliación de la cobertura de servicios de telecomunicación en el país.

5. Apoyo a la producción:

Sumado a algunas estrategias explicadas en los apartados anteriores, cabe resaltar la creación del banco público Unión en 2012, el cual proporciona créditos a las micro y pequeñas empresas, asociaciones comunitarias y cooperativas. Asimismo, con la promulgación de la Ley de Servicios Financieros en 2013 se reorienta la actividad del sector financiero para que respalde las políticas estatales de desarrollo económico y productivo. En particular, se trata de un masivo proceso de “abaratamiento” del crédito con el que se espera (i) que sectores de la población hasta ahora excluidos de acceso a servicios financieros logren obtenerlos en términos y condiciones más favorables, así como (ii) que favorezca el desarrollo de microempresas y genere igual-

dad de oportunidades en el sector empresarial (Martínez Erades, 2018).

Estos ejes que guiaron a los dos primeros gobiernos del MAS-IPSP fueron reforzados con la publicación de la Agenda Patriótica 2025 en enero de 2013, tras siete años de gobierno. Aquí se inicia una nueva fase, es decir, una nueva forma de planificar el desarrollo boliviano. Esta planificación se plasma en la creación en el 2016¹⁵ del Sistema de Planificación Integral del Estado¹⁶ (SPIE) [Diagrama 1].

En el mediano plazo (cinco años) se implementa el Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES 2016), los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien¹⁷ (PSDI), los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien¹⁸ (PTDI), los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien¹⁹ (PGTC), los Planes Estratégicos Institucionales (PEI), los Planes de las Empresas Públicas (PEP), las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones, los Planes Multi-

15 Dos años antes, en 2014, Evo Morales y Álvaro García Linera fueron reelegidos con el 61,36% de los votos.

16 Se define como un conjunto organizado y articulado de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para la planificación integral de largo, mediano y corto plazo del Estado Plurinacional.

17 Elaborados por el ministerio responsable del sector, articulando e integrando los Planes Estratégicos Institucionales, Planes Estratégicos Empresariales y Planes Estratégicos Corporativos de instituciones y empresas públicas bajo su tuición.

18 Son los planes de los gobiernos autónomos departamentales, regionales y municipales.

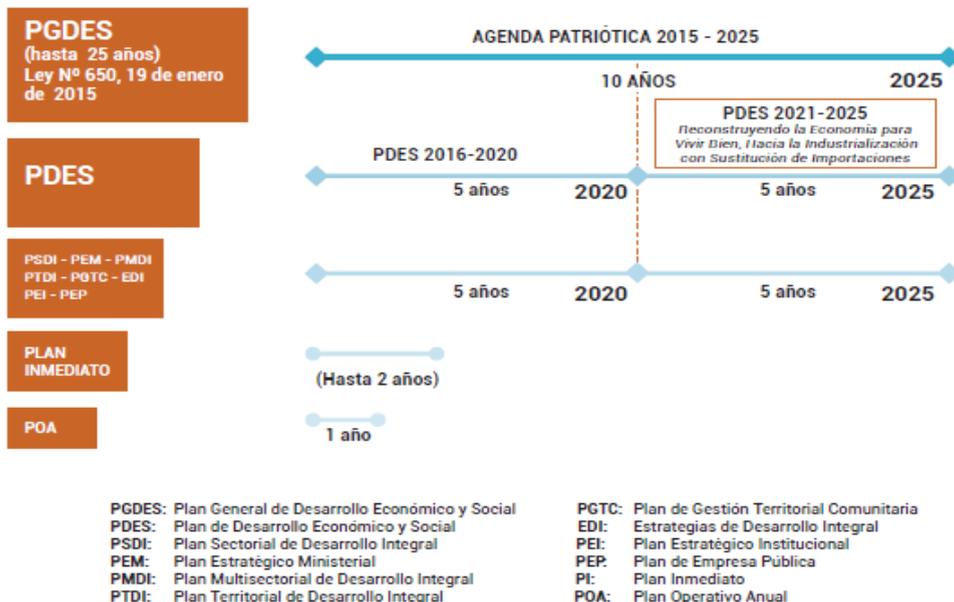
19 Planes referidos a las Autonomías Indígena Originaria Campesinas.

sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PMDI) y los Planes Estratégicos Ministeriales (PEM).

La planificación de corto plazo está constituida por los Planes Operativos Anuales (POA) y por los Planes Inmediatos con una duración de hasta dos años. El Ministerio de

Planificación del Desarrollo se constituye en el Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado y es el responsable de formular el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) y el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES).

Diagrama 1
Sistema de Planificación Integral del Estado



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo (2021)

El Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) (2016-2020), siguiendo los lineamientos de largo plazo de la Agenda Patriótica 2015-2025, pese a sus flaquezas retóricas²⁰, profundiza y desarrollaba la estrategia

industrializadora del país planteada en el plan

chos de la Madre Tierra”, con exactamente la misma redacción de la Meta 2 del Pilar 10). Sumado a esto, algunas de las metas son poco específicas y de significado muy ambiguo (por ejemplo “Construir un ser humano integral para Vivir Bien”). Por último, en las acciones a realizar, no se especifica quién debe realizarlas. Se sobreentiende generalmente que es un organismo del Estado, o el Estado en su

20 La delimitación de los pilares es muy difusa por lo que aparecen metas y resultados esperados muy similares o idénticos en diversos pilares (por ejemplo, la Meta 1 del Pilar 9 es el “Reconocimiento internacional de los dere-

anterior. Este plan 2016-2020 se basaba en 13 pilares²¹. En particular, en lo que respecta a la planificación económica, se centra en cinco Complejos Productivos Industriales Estratégicos asociados a los sectores estratégicos (hidrocarburos y minería): el complejo del gas asociado a la actividad económica del amoniaco, urea, gas licuado de petróleo, gas natural licuado y a la industria de la petroquímica; el complejo del acero; el complejo del litio relacionado con las baterías, la industria automotriz y el parque energético; el complejo metalúrgico con actividades vinculadas a la fundición e industrialización de minerales; y el complejo de la energía. Como complemento a estos complejos estratégicos se desarrolla la categoría de Complejos Productivos Territoriales asociados al según sector generador de empleo.

Todo este plan fue frenado por la crisis política tras los resultados del escrutinio de las elecciones presidenciales del 20 de octubre de 2019²².

conjunto, o incluso a veces, el conjunto de la sociedad boliviana (Martínez Erades, 2018).

- 21 1) Erradicación de la pobreza, 2) socialización y universalización de servicios básicos, 3) salud, educación y deporte, 4) soberanía científica y tecnológica, 5) soberanía comunitaria y financiera, 6) soberanía productiva con diversificación, 7) soberanía sobre los recursos naturales, 8) soberanía alimentaria, 9) soberanía ambiental, 10) integración complementaria de los pueblos, 11) transparencia en la gestión pública, 12) disfrute y felicidad y 13) reencuentro con el mar (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2016).
- 22 Los resultados preliminares del escrutinio otorgaron al MAS-IPSP el 45,7% de los votos frente al 37,8% del expresidente Carlos Mesa en base al recuento del 83,8% de las actas. Si seguía esta tendencia había ballota-

Los resultados de la planificación boliviana

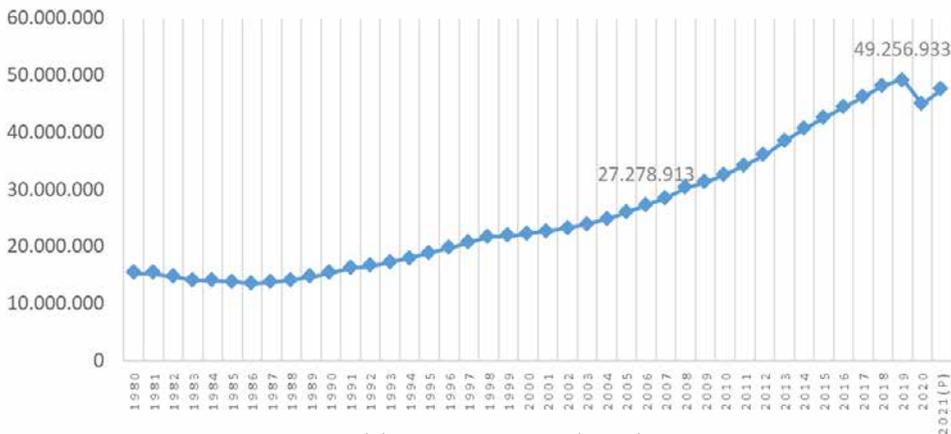
La transformación económica del MAS-IPSP en su planificación se puede sintetizar en tres grandes metas. Primero, el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica; segundo, la transformación de su modelo productivo de manera que transitasen de modelos primarios exportadores a modelos industriales y de servicios de alto valor añadido; y, por último, las mejoras en el plano social tales como el aumento del salario real, la redistribución del ingreso y la reducción de la pobreza. A continuación, se realizará un breve repaso de los resultados logrados en estos tres ámbitos.

i. Crecimiento económico y estabilidad macroeconómica

Entre 2005 y 2018, el crecimiento económico medio anual fue de un 4,67%, frente al 2,99% del periodo neoliberal (1985-2005). Este crecimiento mayor tuvo cierta volatilidad: su mínimo de crecimiento fue de 2,2% en el 2019 y su máximo de 6,8% en 2013 pero aun así fue más armónico comparativamente al periodo neoliberal. Desde 2006 a 2019, el PBI (en miles de bolivianos de 1990) pasó de Bs 27.278.913 a Bs 49.256.933 lo que representa una mejora del 80,57 % [Gráficos 1 y 2].

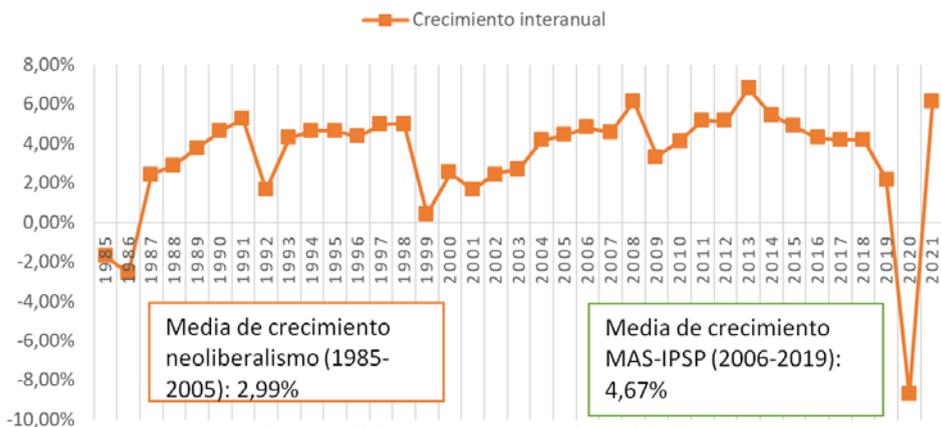
ge, pero cuatro días después, con el voto de la zona rural, Evo Morales fue proclamado vencedor con el 47,08% de los votos frente al 36,51% de Mesa. La oposición, que llevaba varias semanas denunciando el fraude decidió movilizar con el visto bueno de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En este contexto, un grupo de actores de diversa índole aprovecharon la situación para tomar el timón del movimiento de protesta. Las fuerzas armadas y dirigentes de la oposición persiguieron al presidente Evo Morales que decidió exiliarse (Lambert, 2019).

Gráfico 1
Producto Bruto Interno a precios de mercado (en miles de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia en base al INE.

Gráfico 2
Tasa de crecimiento anual del PBI 1985-2021



Fuente: Elaboración propia en base al INE.

Dado el peso de la producción minera, la tendencia creciente que se mantuvo hasta 2014 se ha visto invertida en últimos años como consecuencia de la caída en los precios internacionales de las materias primas. A pesar de ello, Bolivia ha sido el país latinoamericano

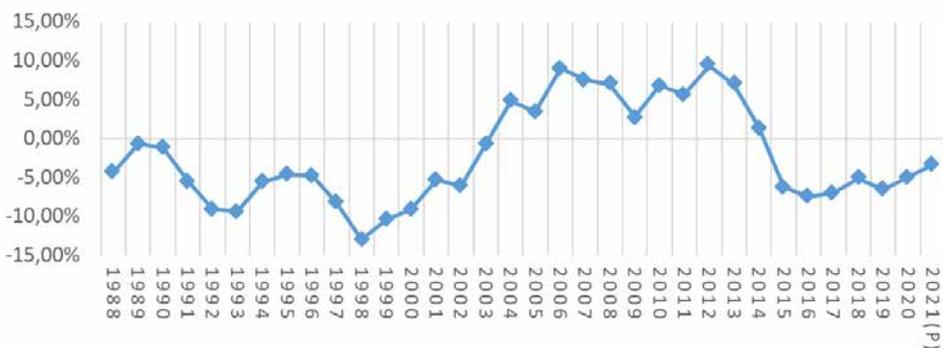
que mejor ha resistido el impacto y ha mostrado la mayor tasa de crecimiento de la zona en los últimos años (Martínez Erades, 2018). Sin dudas, la caída profunda del 2020 fue producto de la pandemia y de las medidas econó-

micas implementadas por el golpe militar que derrocó a Evo Morales.

El crecimiento económico de esta fase expansiva se puede dividir en dos etapas. Una primera etapa caracterizada por el empuje de la demanda externa de hidrocarburos, minería y manufacturas alimentarias, además de otros sectores dinámicos como el transporte, los servicios bancarios y la Administración Pública. Y otro segundo momento se presenta cuando la balanza comercial es negativa [Gráfico 3], donde el crecimiento se refuerza mediante la demanda interna, fruto de las políticas expansivas y redistributivas del Estado [Gráfico 4].

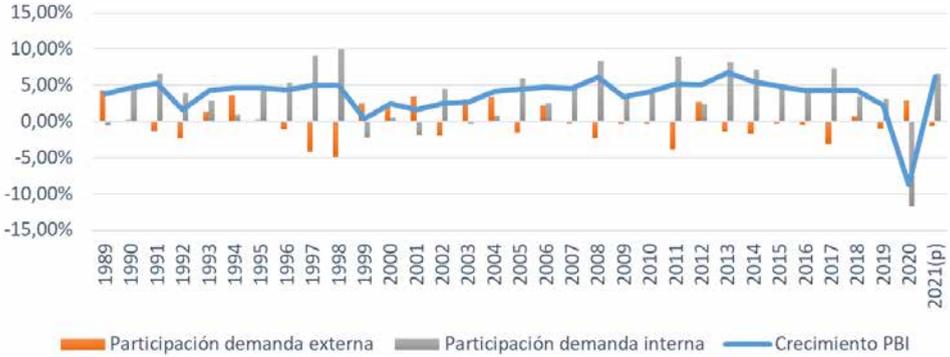
Entre 1989 y 2014 la demanda interna es la principal fuente de crecimiento, sin embargo, en el periodo del gobierno del MAS-IPSP (2006-2019) su participación en el crecimiento económico crece considerablemente, incidiendo en promedio en un 5,29% en el crecimiento económico entre 2006 y 2019, 2,5 puntos porcentuales más que el promedio de los quince años anteriores (3,23%). Por su parte, la demanda externa pasa de tener un aporte modesto, aunque positivo en el primer periodo (0,39% entre 1998 y 2005) a incidir negativamente en el periodo 2006-2019 (-0.62%).

Gráfico 3
Participación de saldo comercial en el PBI 1988-2021 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Gráfico 4
Incidencia de la Demanda Interna y la Demanda Externa
en la variación del PIB 1989-2021 (en porcentaje)



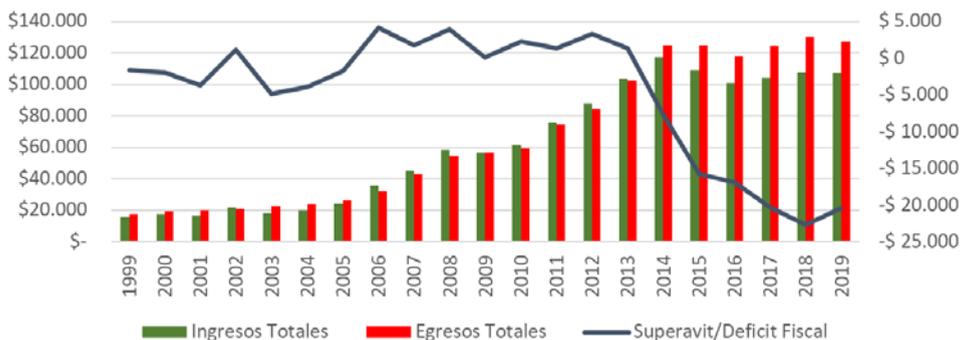
Fuente: Elaboración propia en base al INE.

Estas diferentes fases dentro del proceso de cambio también tuvieron su correlato en el ámbito fiscal [Gráfico 5]. En el periodo donde el sector externo fue más importante y guio el crecimiento (2006-2013) hubo superávit fiscal²³ mientras que cuando los ingresos por el

sector externo mermaron, el gobierno incurrió en déficit fiscales para mantener la inversión y el gasto social.

23 El superávit fiscal entre 2006 y 2013 está determinado por (i) los gravámenes a las actividades extractivas, particularmente, el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) y (ii) un contexto de alta cotización de los principales productos no renovables de exportación y grandes volúmenes de exportación de gas a Argentina y Brasil (Martínez Erades, 2018).

Gráfico 5
Ingresos totales, egresos totales (en millones de bolivianos, eje izquierdo)
y superávit/déficit fiscal (en millones de bolivianos, eje derecho)



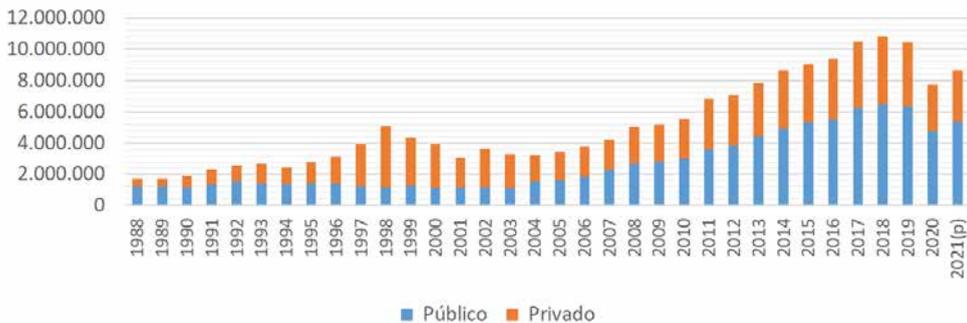
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Banco Central Boliviano.

Se puede afirmar que durante el gobierno del MAS-IPSP se ha producido una notable transformación de las fuentes de financiación del modelo de desarrollo boliviano. De esta manera, Bolivia ha transitado de un modelo de crecimiento sustentado en la demanda externa de materias primas y financiación externa (ayuda internacional, inversión extranjera directa y remesas) a un modelo más equilibrado, donde la demanda externa de materias primas sigue teniendo un peso importante, pero compensada por una demanda interna al alza. El gasto redistributivo y la inversión pública han sido factores determinantes en este auge de la demanda interna.

Un importante impulso para contrarrestar la balanza comercial negativa fue la creciente

formación bruta de capital fijo (FBKF). Esta variable tuvo una tendencia alcista y creció, en promedio, un 8,36% en el periodo 2006-2019 contra un 5,08% del periodo neoliberal 1989-2005. Mientras que la FBKF en el período 1988-2005 alcanzó un promedio del 15,25% del PBI, durante el periodo 2006-2019 representa, en promedio, un 18,8% del total. Su composición también varió: en el periodo 1988-2005 la inversión pública representó, en promedio, el 46,4% contra un 53,6% de la inversión privada mientras que en el periodo 2006-2019, 55,97% fue inversión pública y un 44,03% inversión privada. Sin embargo, en términos absolutos hay un marcado crecimiento [Gráfico 6].

Gráfico 6
Formación Bruta de Capital Fijo a precios constantes,
1988 - 2021 (en miles de bolivianos de 1990)



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

En esta línea y conforme a los datos de la UNCTAD, el promedio de Inversión Extranjera Directa (IED) recibida en Bolivia durante el periodo entre 2006 y 2019 (13 años) es un 26,27% más que en los 20 años neoliberales (1985-2005). Así, Bolivia registra un promedio de USD 588 millones entre 2006 y 2019, superior al promedio de 310 millones registrado entre 1985 y 2005 [Gráfico 8]. Esto re-

sultaría paradójico para la teoría neoliberal: el auge de IED que se dio desde 1985 al 2005 como consecuencia del establecimiento de legislaciones muy favorables para los inversores extranjeros es menor al apogeo que se da durante el Gobierno del MAS-IPSP, marcado por legislaciones menos permisivas con el capital transnacional.

Gráfico 8
Inversión extranjera directa 1985-2021 (en millones de USD a precios corrientes)



Fuente: Elaboración propia en base a UNCTAD

Por último, vale destacar que en términos de estabilidad macroeconómica uno de los logros más relevantes ha sido mantener la tasa de inflación más baja de Sudamérica. Siguiendo los datos del Fondo Monetario Internacional (FMI), la inflación en el periodo 2006-2019 fue de 5,24% en promedio (con un máximo de 14% en 2008 y un mínimo de 1,83% en 2019).

Esta estabilidad, sumada a herramientas concretas de política monetaria y cambiaria²⁴, modificó plenamente la cartera de depósitos bancarios: en enero 2006 el 84% de los depósitos bancarios y el 93% de los créditos estaban denominados en dólares (Martínez Erades, 2018) y en 2021 la situación se ha invertido completamente ya que el 86% de los depósitos y el 99% de los créditos están en pesos bolivianos. Esto se da en un contexto de dolarización en Latinoamérica donde hay países que usan el dólar como moneda de curso legal (Ecuador y El Salvador) y países donde los depósitos y créditos en dólares llegaron a ser superiores al 50% (Argentina, Uruguay y Perú, entre otros).

ii. Transformación estructural

En lo que refiere a la transformación estructural, los resultados son discutibles. Si observamos el peso de cada sector en el PBI [Tabla 1] podemos afirmar, en términos generales, que aumentan los servicios de administración pública (en 2005 representaban el 14,68% del PBI y en el 2019 su representación asciende al 20,11%) y se reduce casi en la misma cantidad el peso de la industria (en 2005 representaba el 84,69% del PBI y en el 2019 su representación desciende al 79,18%).

Dentro de la industria los sectores que más caen son el petróleo crudo y gas natural (dentro de la cuenta extracción de minas y canteras), transporte, almacenamiento y comunicaciones y otras industrias (industria manufacturera). Por el contrario, las industrias que mejoran su performance son los minerales metálicos y no metálicos, servicios financieros y los productos agrícolas no industriales. La industria manufacturera reduce su participación en el producto (de 14,18% a 12,54%) lo que demuestra, en parte, las complicaciones a la hora de modificar la matriz productiva.

24 Se amplió el diferencial cambiario para desincentivar la conversión entre bolivianos y dólares mediante un impuesto del 0,15% a las transacciones financieras en moneda extranjera; se estableció una mayor discriminación en los coeficientes de reservas bancarias; se obligó a una provisión adicional del 1,5% para los préstamos en USD; y se mantuvo un tipo de cambio y un índice de precios estable (Martínez Erades, 2018).

Tabla 1
PIB a precios corrientes según actividad económica (en miles de bolivianos y %)

ACTIVIDAD ECONÓMICA	2005	PP 2005	2019	PP 2019	2005-2019
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios básicos)	63.174.264	100,00%	236.378.809	100,00%	0,00%
A. INDUSTRIAS	53.503.439	84,69%	187.162.966	79,18%	-5,51%
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	9.083.204	14,38%	34.537.059	14,61%	0,23%
- Productos Agrícolas no Industriales	4.102.748	6,49%	19.114.243	8,09%	1,59%
- Productos Agrícolas Industriales	1.736.175	2,75%	5.330.929	2,26%	-0,49%
- Productos Pecuarios	2.245.232	3,55%	6.568.096	2,78%	-0,78%
- Silvicultura, Caza y Pesca	642.730	1,02%	2.189.588	0,93%	-0,09%
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	7.584.917	12,01%	27.324.864	11,56%	-0,45%
- Petróleo Crudo y Gas Natural	4.916.471	7,78%	10.279.448	4,35%	-3,43%
- Minerales Metálicos y no Metálicos	2.668.447	4,22%	17.045.417	7,21%	2,99%
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	8.955.517	14,18%	29.641.940	12,54%	-1,64%
- Alimentos, Bebidas y Tabaco	4.121.021	6,52%	16.058.141	6,79%	0,27%
- Otras Industrias	4.834.496	7,65%	13.583.799	5,75%	-1,91%
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	1.997.716	3,16%	6.128.363	2,59%	-0,57%
5. CONSTRUCCIÓN	1.695.405	2,68%	8.145.711	3,45%	0,76%
6. COMERCIO	5.091.879	8,06%	19.812.898	8,38%	0,32%
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	8.676.271	13,73%	26.322.326	11,14%	-2,60%
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS	7.176.495	11,36%	30.314.401	12,82%	1,46%
- Servicios Financieros	2.520.631	3,99%	15.506.323	6,56%	2,57%
- Servicios a las Empresas	2.049.481	3,24%	6.168.461	2,61%	-0,63%
- Propiedad de Vivienda	2.606.382	4,13%	8.639.617	3,65%	-0,47%
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	3.327.132	5,27%	10.601.246	4,48%	-0,78%
10. RESTAURANTES Y HOTELES	2.120.100	3,36%	7.061.011	2,99%	-0,37%
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	-2.205.199	-3,49%	-12.726.853	-5,38%	-1,89%
B. SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	9.275.002	14,68%	47.545.818	20,11%	5,43%
C. SERVICIO DOMESTICO	395.823	0,63%	1.670.024	0,71%	0,08%

Fuente: Elaboración propia en base a INE

Más allá de este enfoque entre los servicios de la administración pública y las industrias (en su mayoría identificadas con el sector primario y extractivo), hay que verificar en un periodo de crecimiento y estabilidad qué sectores tuvieron una tasa de crecimiento promedio superior a la media del PBI [Tabla 2]. Si tomamos todo el periodo (2006-2019), los sectores relevantes que crecieron más que la tasa media de crecimiento del PBI fueron los servicios financieros, la construcción, los servicios de la administración pública y los minerales metá-

cos y no metálicos (17,28%, 11,46%, 7,75% y 7,37% respectivamente). Por otro lado, el podio de los sectores que menos crecieron fueron la petróleo crudo y gas natural y restaurantes y hoteles (1,38%, 3,01% y 4,05%, respectivamente). Un resultado importante es que, con excepción de la coca y el petróleo crudo y el gas natural, no hay sector que no tenga una tasa media inferior a los tres puntos de crecimiento pese a varios años de inestabilidad económica a nivel mundial.

Tabla 2
Tasa media de crecimiento sectorial y del PBI 2006-2013, 2014-2019 y 2006-2019

Actividades económicas	2006-2013	2014-2019	2006-2019
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	5,14%	3,56%	5,75%
A. INDUSTRIAS	4,67%	3,31%	5,17%
1. AGRICULTURA, SILVICULTURA, CAZA Y PESCA	2,19%	5,22%	4,30%
- Productos Agrícolas no Industriales	1,49%	3,87%	3,01%
- Productos Agrícolas Industriales	1,06%	9,21%	5,53%
- Coca	2,80%	0,09%	1,66%
- Productos Pecuarios	3,59%	5,50%	5,64%
- Silvicultura , Caza y Pesca	4,47%	2,22%	4,04%
2. EXTRACCIÓN DE MINAS Y CANTERAS	7,67%	-1,95%	3,63%
- Petróleo Crudo y Gas Natural	6,03%	-3,98%	1,38%
- Minerales Metálicos y no Metálicos	10,39%	0,78%	7,37%
3. INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	4,53%	4,15%	5,50%
- Alimentos, Bebidas y Tabaco	4,59%	4,63%	5,65%
- Otras Industrias	4,46%	3,63%	5,33%
4. ELECTRICIDAD GAS Y AGUA	5,86%	3,96%	6,67%
5. CONSTRUCCIÓN	11,49%	4,31%	11,46%
6. COMERCIO	4,35%	4,11%	5,33%

Actividades económicas	2006-2013	2014-2019	2006-2019
PRODUCTO INTERNO BRUTO (a precios de mercado)	5,14%	3,56%	5,75%
7. TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	5,34%	4,03%	6,15%
8. ESTABLECIMIENTOS FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES INMUEBLES Y SERVICIOS PRESTADOS A LAS EMPRESAS	6,10%	5,30%	7,70%
- Servicios Financieros	14,70%	7,32%	17,28%
- Servicios a las Empresas	3,38%	3,79%	4,43%
- Propiedad de Vivienda	2,38%	3,93%	3,75%
9. SERVICIOS COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES	3,12%	3,73%	4,14%
10. RESTAURANTES Y HOTELES	2,62%	4,11%	4,05%
SERVICIOS BANCARIOS IMPUTADOS	12,39%	7,09%	14,56%
B. SERVICIOS DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA	5,84%	5,49%	7,75%
C. SERVICIO DOMESTICO	2,43%	3,49%	4,24%

Fuente: Elaboración propia en base a INE

Para un análisis más certero, vale la pena diferenciar dos subperíodos distintos. En un primer subperíodo (2006-2013) los sectores con más peso que estuvieron por encima de la media del producto son la extracción de minas y canteras (petróleo crudo y gas crece un 6,03% y los minerales metálicos y no metálicos un 10,39%), la construcción (11,49%) y el sector financiero (un 6,10%). En cambio, en el segundo subperíodo (2014-2019) estos sectores pujantes frenaron o desaceleraron su producción: el sector de extracción de minas y canteras cae un 1,95% debido a la caída de la producción de petróleo crudo y gas y el de la construcción crece a una tasa media menor. Los sectores que están por encima de la media del PBI (que es una tasa menor a la del subperíodo anterior) son la agricultura, silvicultura

y pesca gracias al crecimiento de los productos agrícolas industriales que pasan de un 1,06% a una tasa del 9,21% y de los productos agrícolas no industriales que crecen a una tasa media del 3,87%. La industria manufacturera, el comercio y los servicios de la administración pública muestran una tasa media similar en ambos subperíodos.

Si a este análisis le sumamos el estudio de la cadena exportadora, se puede comprobar que hay varios cambios respecto al periodo neoliberal [Gráfico 9]. En primer lugar, hay una mayor proporción de la industria manufacturera en el peso total de las exportaciones: mientras que en el ciclo 1992-2006 pasa de 39,5% a 27,49% en el 2019 tiene un peso del 40,8%. La tendencia creciente se explica desde

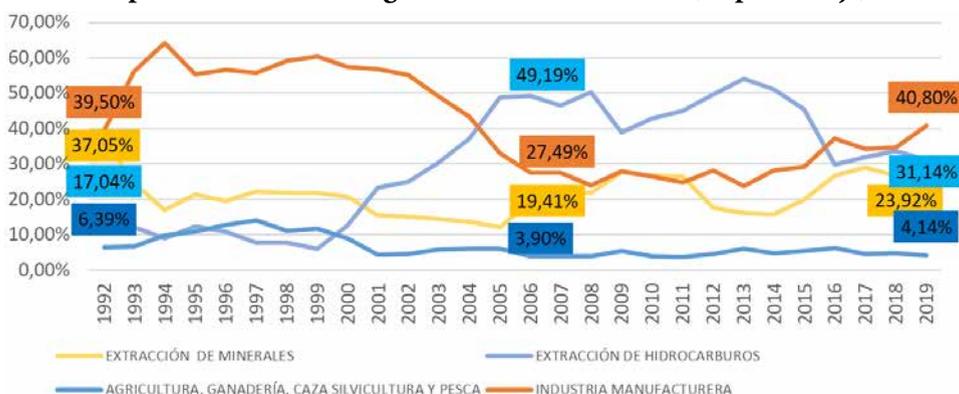
el 2013 donde comienza a formar mayor parte de la canasta exportadora.

En segundo lugar, hay un retroceso en el peso de las exportaciones de hidrocarburos (gas natural y combustibles) que se elevaron del 17,04% al 49,19% en el periodo neoliberal y que descienden al 31,14% durante los gobiernos del MAS-IPSP. Este retroceso se da

por la caída del valor de las exportaciones de gas natural desde el 2014.

Por último, la caída del peso de las exportaciones por extracción de minerales se revierte durante el proceso de cambio y, con fluctuaciones, pasa de representar el 19,41% en el 2006 al 23,92% en el 2019.

Gráfico 9
Exportaciones totales según actividad económica (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a INE

Incluso, si analizamos la tasa media de crecimiento se observa que tanto la agricultura, ganadería, caza silvicultura y pesca, extracción de minerales y la industria manufacturera crecen

por encima de la tasa media de crecimiento de las exportaciones mientras que la extracción de hidrocarburos lo hace por debajo [Tabla 3].

Tabla 3.
Tasa media de crecimiento. Exportaciones y actividades económicas (en porcentaje)

Actividad Económica	Tasa media de crecimiento (2006-2019)
EXPORTACIONES	8,24%
AGRICULTURA, GANADERÍA, CAZA SILVICULTURA Y PESCA	9,18%
EXTRACCIÓN DE HIDROCARBUROS	2,59%
EXTRACCIÓN DE MINERALES	11,81%
INDUSTRIA MANUFACTURERA	15,69%

Fuente: Elaboración propia en base a INE

Este cambio parece sustentar la idea de cambio de la matriz productiva, pero si observamos la composición de la industria manufacturera se puede comprobar que está profundamente basada en actividades extractivas y productos primarios [Gráfico 10]. Si tomamos el periodo 2006-2019, en promedio, las exportaciones de derivados de soja, oro metálico y estaño metálico representan aproximadamente el 60% de las exportaciones manufactureras. Según datos del INE, la tasa media de crecimiento

de las manufactureras se sustenta debido al gran aumento de las exportaciones de oro metálico (con una tasa media de crecimiento del 91,51% en el periodo citado).

Sumado a estas observaciones, siguiendo datos de la CEPAL (2021), la Inversión Extranjera Directa se concentró, en promedio, en el sector de recursos naturales (63,34%), seguido por los servicios (20,78%) y, por último, las manufacturas (20,78%).

Gráfico 10.
Composición de las exportaciones manufactureras según producto. Promedio 2006-2019 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a INE

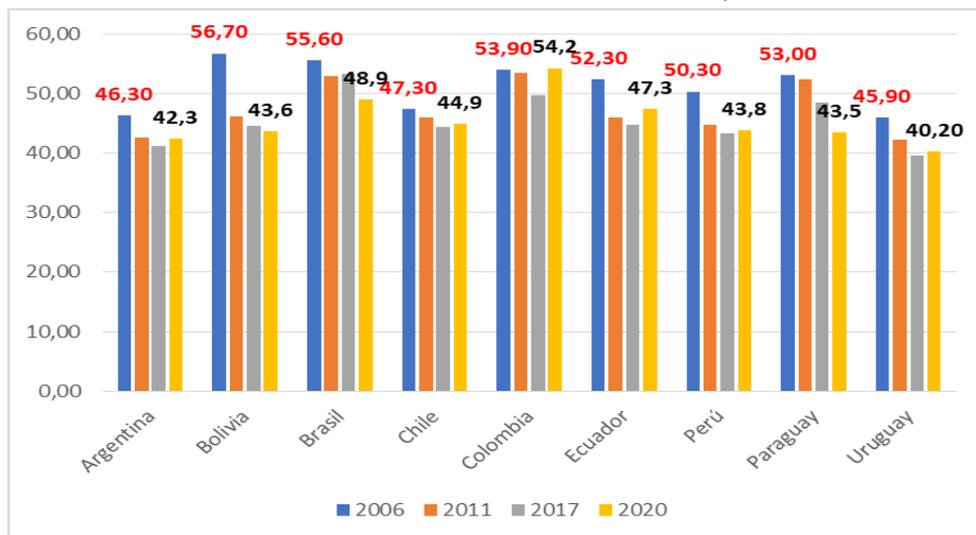
Estos datos demuestran las dificultades del proceso de cambio de la matriz productiva que sigue vinculada a los sectores tradicionales mineros e hidrocarburíferas. Es por esto, que el plan 2021-2025 pone en el centro en la industrialización por sustitución de importaciones.

iii. Mejoras sociales

Las políticas sociales desplegadas durante el periodo de gobierno del MAS-IPSP, tanto a nivel educativo como sanitario y de protección social, han tenido un impacto significativo en términos de mejora de calidad de vida generalizada de los bolivianos y bolivianas y particularmente de los sectores más desfavorecidos por el neoliberalismo. En primer lugar, fue el país latinoamericano que más redujo su des-

igualdad si comparamos el 2006 con el 2020 [Gráfico 11]. Ante un escenario de reducción de la desigualdad en la región (con excepción de Colombia), el gobierno del MAS-IPSP consiguió la mejor baja en términos porcentuales según los datos del Banco Mundial. Aun así, tanto Bolivia como la región mantienen coeficientes de Gini elevados.

Gráfico 11
Coefficiente de Gini. Años 2006, 2011, 2017 y 2020



Fuente: elaboración propia en base a datos del Banco Mundial.

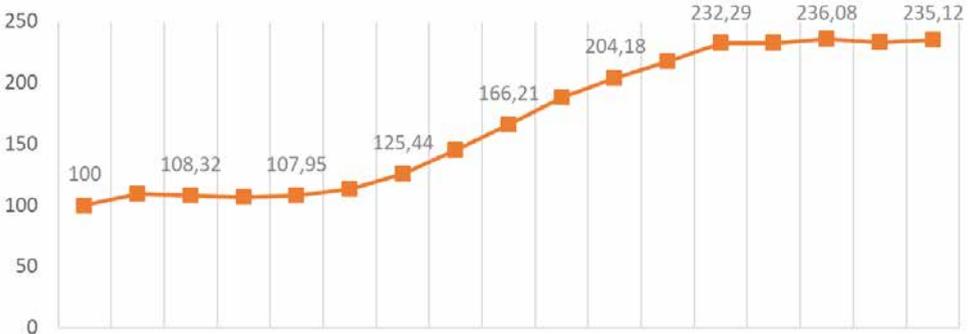
* Para el coeficiente de Gini del 2006 de Colombia se tomó el año 2005 por falta de disponibilidad de datos.

Esta reducción de la desigualdad está basada en dos pilares esenciales. En primer lugar, debido a las mejoras en el mercado laboral que combinó un aumento del salario mínimo real [Gráfico 12] que en el periodo 2006-2019 aumentó un 136,08% con una reducción del desempleo del 5,4% en el 2005 a un 3,25% en el tercer trimestre del 2019.

En segundo lugar, las políticas centrales que redujeron la brecha de desigualdad estuvieron centradas en los programas de transferencias. Los más relevantes son: (a) el Bono Juancito Pinto que guarda relación con la asis-

tencia escolar y alcanza a 2,2 millones de estudiantes primarios y secundarios; (b) el Bono Juana Azurduy de Padilla, que consiste en un pago a las mujeres en gestación y niños menores de dos años que asisten a los controles de salud (200.000 beneficiarios); (c) el Bono de Renta Dignidad que paga 3900 bolivianos anuales a las personas de la tercera edad y tiene 1,1 millones de beneficiarios. En términos agregados estas transferencias afectan a más del 30% de la población boliviana (Martínez Erades, 2018; Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

Gráfico 12
Evolución del salario mínimo real 2005-2021. Base 100=2005



Fuente: Elaboración propia en base a INE y CENDAS.

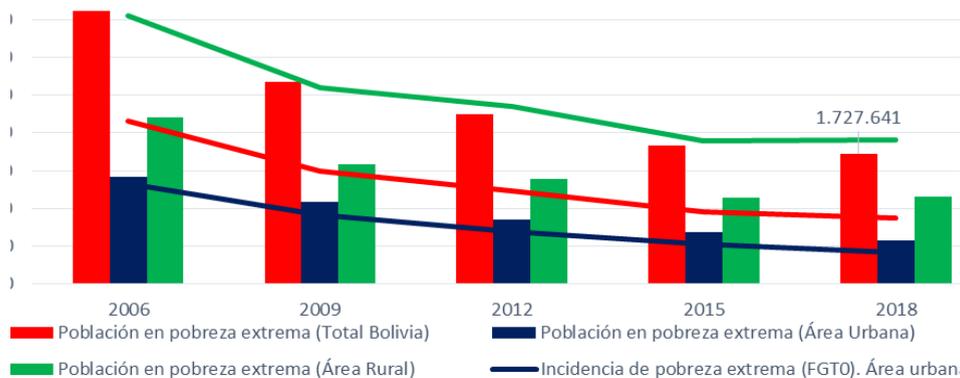
Estas transferencias y su sostenibilidad se basan en la extracción de excedente del sector extractivo y en las medidas estructurales tomadas al inicio del gobierno. Por ejemplo, la Renta Dignidad se financia en 30% con recursos percibidos por el Impuesto Directo a los Hidrocarburos, el Bono Juancito Pinto se financia en más de un 79% con ingresos de empresas públicas del sector extractivo (YPFB y Comibol) y el Bono Juana Azurduy se financia principalmente de los intereses generados por la inversión de las reservas internacionales que el BCB transfiere al Tesoro General de la Nación (TGN) (Martínez Erades, 2018).

Sumado a estos programas sociales existen las Transferencias en Especie que son programas de educación preescolar, primaria, secundaria y universitaria y de salud pública en todos los niveles. Las transferencias en especie sumado a la mejora en infraestructura social se tradujeron en mejoras en la esperanza de vida que ha aumentado de 63 años (2005) a

72 (2017) y ha reducido la mortalidad infantil de 60 muertes por 1.000 (2005) a 36 (2016). Además, se ha mejorado la cobertura sanitaria, pues ha aumentado el porcentaje de nacimientos con asistencia profesional del 60,6% (2005) al 89,8% (2016) y a nivel educativo se ha conseguido erradicar el analfabetismo: se ha pasado de una tasa del 13% en 2006 a un residual 2,5 en 2018, y también se ha producido una mejora generalizada en los indicadores de cobertura, acceso y calidad en los distintos niveles educativos, así como en los colectivos más desfavorecidos (De la Cruz Prego, 2019).

Todas estas políticas llevaron a una gran reducción de la pobreza que pasó del 37,7% en 2006 al 15,2% en el 2018 lo que significa que 1.889.723 personas dejaron de ser pobres. Aún estos buenos resultados, persiste la desigualdad entre las áreas urbanas y rurales siendo estas últimas las que tienen mayores personas en estas condiciones [Gráfico 13]

Gráfico 13
Evolución de la pobreza extrema. Total Bolivia, área urbana y área rural.
En cantidad de personas (eje izquierdo) y porcentaje (eje derecho)



Fuente: Elaboración propia en base a INE.

Estas políticas sociales generaron un claro ascenso social: en el 2006 las personas con ingresos bajos representaban el 60% de la población (5,8 millones), las de ingresos medios el 35% (3,4 millones) y las de ingresos altos el 5% (443 mil personas) mientras que en el 2019 los ingresos bajos tenían una participación del 37% (4,3 millones), los ingresos medios el 59% (6,8 millones) y la de ingresos altos el 4% (411 mil personas) (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

Conclusiones

Bolivia vuelve a gobernarse: el Plan 2021-2025

El presente trabajo de investigación demuestra que los esfuerzos del gobierno del MAS-IPSP por lograr un cambio económico se tradujeron en un alto grado de estabilidad macroeconómica, un crecimiento económico sostenido y donde, fundamentalmente, se han recuperado las funciones perdidas por el Estado durante los gobiernos neoliberales y consolidado la planificación como instrumento central a la

hora de pensar las políticas públicas. La sumatoria de estos sucesos y la configuración social del Estado Plurinacional ha conseguido avanzar significativamente en los problemas sociales mediante importantes aumentos del salario, reducción de la pobreza extrema y la consolidación de una sociedad más igualitaria.

El gobierno del MAS-IPSP acometió una refundación constitucional que definió los nuevos objetivos y derechos de la ciudadanía boliviana, y nacionalizó los recursos estratégicos del país, lo que permitió asegurar los recursos necesarios para financiar los procesos de transformación económica y social. A partir de ahí, el MAS-IPSP desplegó una amplia red institucional, normativa y procedimental de intervencionismo público en los planos económico, productivo y social (De la Cruz Prego, 2019).

En este sentido, las empresas estatales resultan vitales para la aplicación de la estrategia económica: en el “sector estratégico” están encomiadas a generar rentas que se están destinando a la política social y a la diversificación productiva; en el resto del aparato productivo, las empresas estatales tienen como el objeti-

vo de articular actores productivos demasiado pequeños como para acceder a financiación o capital, generar empleo, satisfacer necesidades básicas, apoyar procesos de industrialización y desbloquear cuellos de botellas (Martínez Erasdes, 2018).

Sin embargo, pese a estos esfuerzos, el gobierno no ha superado, por ahora, el histórico reto de Bolivia en el plano económico: la transformación de la matriz productiva. El patrón central del modelo productivo boliviano está basado en industrias extractivas y productos primarios potenciando la inversión, producción y exportación de materias primas. Desde nuestra óptica, un cambio estructural que modifique las permanencias que históricamente han pervivido a diferentes modelos económicos y mantener políticas sociales progresistas en base a rentas generadas en esos sectores lleva un tiempo considerable y tiene contradicciones propias de un país periférico (Amin, 1974). En este sentido, pensamos que la única forma de detener una dinámica primario-exportadora es a través de la planificación estatal y esto requiere de importantes inversiones en el terreno productivo e institucional.

En este sentido, el Plan 2021-2025 denominado “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones” recoge varios desafíos importantes. Esta nueva planificación contiene un diagnóstico del Plan 2016-2020 y los resultados sociales y económicos del golpe de Estado y la pandemia. A partir de ese escenario se plantean 10 ejes estratégicos²⁵ con

sus respectivas metas y las acciones que se van a llevar a cabo para conseguir esos objetivos. Es decir, cada eje mantiene una acción determinada con un respectivo indicador que tiene una base en el año 2020 y una visión de futuro en 2025.

En el eje 2 sobre sustitución de importaciones se pone el acento en el biodiesel (de cero plantas en 2020 a un objetivo de dos plantas en 2025), los productos farmacéuticos (se parte de 0% y se quiere llegar a un 13% de productos sustituidos), la industria del vidrio (del 0 al 22%), la industria de fertilizantes (de 0 a 38%), la industria textil, la planta de Urea (que genera un 100% de producción para el mercado interno con perspectivas para la exportación), desarrollar la industria química básica e industrializar la hoja de coca para uso medicinal. Todo esto se complementa con las acciones del eje 4 donde se propone industrializar los recursos naturales (hierro, litio y zinc como prioritarios para establecer una cadena de valor a nivel nacional).

Estas acciones y la recuperación de la planificación luego de un golpe de Estado demuestran que existe en Bolivia un modelo de país futuro donde se reconoce lo conseguido, pero también lo que falta construir.

Referencias bibliográficas

- Amin, S. (1974). *El desarrollo desigual*. Barcelona: Planeta-Agostini.
- Anderson, P. (2003). *Neoliberalismo: un balance provisório*. En E. Sader & P. Gentili (Comp.). *La trama del neoliberalismo* (pp. 11-18). Buenos Aires: CLACSO.
- Burbano de Lara, F. (2009). *Las luchas autonómicas de Guayaquil y Santa Cruz. Una perspec-*

25 1) Estabilidad macroeconómica; 2) Industrializar mediante sustitución de importaciones; 3) Seguridad alimentaria, promoción de exportaciones y desarrollo turístico; 4) Industrialización de recursos naturales; 5) Educación, investigación y ciencia; 6) Salud y deportes; 7) Reforma judicial, gestión pública transparente y defensa de la soberanía

nacional; 8) Medio ambiente sustentable; 9) Integración regional con soberanía; 10) Descolonización y despatriarcalización para la revolución cultural (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2021).

- tiva comparada*. En E. Arceo & E. Basualdo (Comp.). *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación* (pp. 275-320). Buenos Aires: CLACSO.
- CEPAL. (2021). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- De la Cruz Prego, F. (2019). Una década de construcción del Estado desarrollista post-neoliberal en Bolivia: luces, sombras y faros. *Fundación Carolina*. 1-36.
- García Linera, Á. (2001). Sindicato, multitud y comunidad. Movimientos sociales y formas de autonomía política en Bolivia. En Á. García Linera, F. Quispe, R. Gutiérrez, R. Prada, & L. Tapia, *Tiempos de Rebelión* (pp. 347-420). La Paz: Comuna y Muela del Diablo.
- García Linera, Á. (2004). La crisis del Estado y las sublevaciones indígena-plebeyas. *Memorias de Octubre*.
- Lambert, R. (12 de 2019). Un golpe de Estado demasiado fácil en Bolivia. *Le Monde Diplomatique*.
- Lira, L. (2006). *Revalorización de la planificación del desarrollo*. Santiago de Chile: CEPAL-ILPES.
- Martínez Erades, C. (2018). *Modelo económico y patrón de desarrollo en Bolivia: tendencias entre 2006 y 2016 [Tesis Doctoral]*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Medina Vásquez, J., Becerra, S. & Castaño, P. (2014). *Conocimiento básico de la perspectiva*. En J. Medina Vásquez, S. Becerra, & P. Castaño, *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe* (pp. 39-100). Santiago de Chile: CEPAL.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo. Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para el vivir bien. Lineamientos Estratégicos 2006-2011*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2016). *Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2021). *Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025. Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones*. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Muriel, B., & Jemio, L. C. (2010). *Mercado laboral y reformas en Bolivia*. La Paz: Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo N°7.
- Puente, F. (2008). Actualidad del pensamiento de René Zavaleta. *V Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de*.
- Rodríguez Ostría, G. (2001). Los Mineros de Bolivia en una Perspectiva Histórica. *Convergencia*. 271-298.
- Stefanoni, P. (2009). *El nacionalismo indígena como identidad política: la emergencia del MAS-IPSP (1995-2003)*. En B. Levy & N. Gianatelli. *La política en movimiento. Identidades y experiencias de organización en América Latina* (pp. 311-378). Buenos Aires: CLACSO.
- Tapia, L. (2002). *Tiempo, historia y sociedad abigarrada*. En L. Tapia, *La producción del conocimiento local : historia y política en la obra de René Zavaleta* (pp. 305-325). La Paz: CLACSO.
- Zavaleta Mercado, R. (1983). *Las masas en Noviembre*. En R. Zavaleta Mercado (Comp.). *Bolivia hoy* (pp. 11-59). México D.F.: Siglo XXI.
- Zavaleta Mercado, R. (1990). *El Estado en América Latina*. La Paz: Los Amigos del Libro.

Auge y ¿ocaso? del paradigma emprendedor. El caso de los programas de emprendedurismo durante el gobierno de Cambiemos (2015-2019)

*Rise and fall of the entrepreneurial paradigm?
The case of entrepreneurship programs during
the Cambiemos government
(2015-2019)*

Por Ana Logiudice^{*}, Verónica García Allegrone^{}, Martina
Saudino^{***}, Nicolás Capria^{****} y Leonela Deccico^{*****}**

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.
Fecha de Aceptación: 01 de abril de 2025.

RESUMEN

Uno de los rasgos distintivos de la gestión de la coalición política Cambiemos (2015-2019) fue el enaltecimiento de la figura del emprendedor, así como la apelación al emprendedurismo como herramienta para alcanzar el crecimiento

económico y solucionar las problemáticas de la creación de empleo y la generación de ingresos. La importancia atribuida al emprendedurismo se encontraba en línea con la orientación neoliberal del nuevo gobierno, lo que derivó en la puesta en marcha de diversas políticas y en la re-

^{*} Licenciada en Sociología, Magister en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: alogiudice@unm.edu.ar

^{**} Licenciada en Ciencia Política y Magister en Ciencias Sociales del Trabajo por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: vallegrone@unm.edu.ar

^{***} Licenciada en Ciencia Política por la Universidad del Salvador. Magister en Administración Pública por la Universidad de Buenos Aires y Doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: martinasaudino@gmail.com Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración en la Universidad Nacional de Moreno. Correo electrónico: ldeccico42@gmail.com

^{****} Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires y maestrando en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín. Correo electrónico: nicolascapria@gmail.com

^{*****} Estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración en la Universidad Nacional de Moreno. Correo electrónico: ldeccico42@gmail.com

funcionalización de otras. Para ello, el gobierno cambiemita reorganizó las estructuras estatales, reasignó recursos y promovió la sanción de normas específicas. Distintos trabajos han estudiado la incidencia del paradigma emprendedor de la gestión de Cambiemos sobre los programas de los Ministerios de Desarrollo Social y Trabajo, así como a nivel de los Municipios del área metropolitana. La presente investigación, en cambio, indaga sobre las transformaciones producidas en el ámbito del Ministerio de Producción. En especial, se busca caracterizar la forma de intervención estatal así como la evolución de ésta a lo largo del período, signado por el deterioro macroeconómico y la retracción de la pequeña y mediana empresa. En este orden, se argumenta que los nuevos programas implementados por la gestión neoliberal de Cambiemos no conllevaron la retracción del estado sino la reformulación de su rol, que puede caracterizarse como “estado facilitador”. Adicionalmente, se afirma que el mismo se caracterizó por enfatizar la necesidad de “cultura emprendedora”, desarrollada sobre la base de políticas de índole socioemocional. Para cumplimentar el objetivo de investigación, se examinan los dispositivos estatales de intervención más relevantes de la cartera, a partir de una estrategia metodológica cuali-cuantitativa, que combina fuentes secundarias de carácter estadístico y fuentes documentales. El análisis se complementa con datos primarios emergentes de la realización de entrevistas semi-estructuradas a informantes clave.

Palabras clave: *Emprendedurismo, Neoliberalismo, Políticas Públicas, Cambiemos.*

ABSTRACT

One of the distinctive features of the administration of the Cambiemos political coalition (2015-2019) was the exaltation of the figure of the entrepreneur as well as the appeal to entrepreneurship as a tool to achieve economic growth and solve the problems of job creation and income generation. The importance attributed to entrepreneurship was in line with the

neoliberal orientation of the new government, which led to the implementation of several policies and the refunctionalization of others. To this end, the Cambiemos government reorganized state structures, reallocated resources and promoted the enactment of specific regulations. Different research works focused on the incidence of the entrepreneurial paradigm of the Cambiemos administration on the programs of the Ministries of Social Development and Labor, as well as at the level of the Municipalities of the metropolitan area. This research, on the other hand, investigates the transformations produced in the Ministry of Production. In particular, it seeks to characterize the form of state intervention as well as the evolution of this form throughout the period, marked by the macroeconomic deterioration and the retraction of small and medium-sized enterprises. In this order, it is argued that the new programs implemented by the neoliberal administration of Cambiemos did not entail the retraction of the state but the reformulation of its role, which can be characterized as “facilitating state”. Additionally, it is stated that this role was characterized by emphasizing the need for an “entrepreneurial culture”, developed on the basis of socioemotional policies. In order to fulfill the research objective, the most relevant state intervention devices of the portfolio are examined, based on a qualitative-quantitative methodological strategy, which combines secondary statistical and documentary sources. The analysis is complemented with primary data emerging from semi-structured interviews with key informants.

Keywords: *Entrepreneurship, Neoliberalism, Public Policies, Cambiemos Party.*

Introducción

Uno de los rasgos distintivos del gobierno de centro derecha de Cambiemos, asumido a fines de 2015, fue la invocación a las virtudes del emprendedurismo (Lima et al, 2023; Mallardi y Aldazábal, 2018; Hernández, Nepomiachi y Ré, 2017; Rosso, 2023; Moreno, 2020), conti-

nuando con la orientación que había asumido el macrismo como partido político. En este marco, el PRO había hecho del mismo el eje de su interpelación política (Vommaro, 2017, Adamovsky, 2017 y Aguilera, 2019) y lo había plasmado durante su experiencia de gestión en la Ciudad de Buenos Aires (Aguilera, 2019; Álvarez Martínez et al., 2016; Mérola, 2017, Busso y Pérez, 2021). A nivel nacional, esta impronta se tradujo en el despliegue de políticas estatales tendientes a su promoción (Rameri, 2017). De ellas, las más estudiadas han sido aquellas implementadas en el ámbito de los Ministerios de Trabajo y Desarrollo Social (Hudson, 2018; Neffa et al., 2022; Nougués y Salerno, 2022) y sus efectores locales (Muñoz, 2019), pero el fenómeno también alcanzó las áreas educativas y culturales, así como poblaciones específicas, como los jóvenes (Busso y Pérez, 2021; Becerra y Mastrini, 2021, Sánchez Allevato y Saborido, 2022).

La implementación de los programas de emprendedurismo no fue una novedad del gobierno de Cambiemos. Por el contrario, ellos adquirieron centralidad en la década de los 90, en el marco de los procesos neoliberales de ajuste estructural, cuando los microemprendimientos fueron postulados como herramientas de inserción laboral para los trabajadores que atravesaban procesos de reestructuración productiva. Dichos microemprendimientos ganaron nuevo impulso al calor de la recesión económica de fines de la década de los 90, cuando las formas asociativas y autogestivas de trabajo se generalizaron como modos de enfrentar los crecientes problemas del empleo y la merma de ingresos (De Sena; 2018; Logiudice, 2022). Las políticas gubernamentales posteriores a la crisis buscaron resignificar los programas de microemprendimientos en los cánones de la denominada economía social y solidaria¹

(Hintze, Deux Marzi y Costa, 2011). El gobierno de Cambiemos, en cambio, asumió una tendencia contraria, es decir que intentó inscribir las experiencias en lógicas remercantilizantes (Hudson, 2018; Muñoz, 2019).

El presente artículo analiza los programas de microemprendimientos y políticas de emprendedurismo implementados durante la gestión de Cambiemos (2015-2019), poniendo el foco en el Ministerio de Producción, por ser éste aquel directamente involucrado en la promoción de la actividad económica y en la creación de nuevas empresas. El trabajo apunta a establecer las singularidades de la intervención estatal en la materia, habida cuenta de la orientación neoliberal de la gestión de gobierno (García Delgado y Gradín, 2017). En este sentido, se afirma que las políticas de emprendedurismo implementadas por el gobierno de centro derecha denotan un rol particularmente activo del estado, el que podría definirse como “facilitador”, que contrasta con la concepción tradicional del estado bajo el neoliberalismo. Asimismo, se sostiene que las políticas adquirieron, como nuevos rasgos distintivos, un componente de índole “socioemocional” cada vez más importante, así como una creciente orientación individualizante. Para cumplimentar el objetivo de la indagación propuesta, la investigación despliega en una estrategia metodológica cuali-cuantitativa, que combina fuentes secundarias de carácter estadístico (información presupuestaria sobre los recursos y las metas de los diversos programas) y fuentes documentales (información institucional y normativa), además de material periodístico y audiovisual. El análisis se complementa con datos primarios

1 La noción de economía social se refiere a la satisfacción de las necesidades inherentes a la reproducción de la vida a partir de prácticas

socioeconómicas autogestivas de carácter solidario y colectivo por lo que se considera que está orientada por principios éticos alternativos a los de la valorización capitalista (Coraggio y Loritz, 2022).

emergentes de la realización de entrevistas semi estructuradas a informantes clave.

Algunas notas para abordar el emprendedurismo contemporáneo

El término emprendedor ha jugado un rol central en la teoría económica desde siglo XVIII, a partir de la introducción del concepto por parte de Cantillon, para describir a aquella persona que asume los riesgos en condiciones de incertidumbre, mientras que con posterioridad Say acuñó su lectura como aquel sujeto con cualidades especiales que operaba como catalizador del desarrollo de un producto. Más tarde, Schumpeter consideró al emprendedor como el agente económico innovador que alargaba la frontera de producción (Martínez Sordoni y Amigot Leache 2018). Luego, los economistas neoliberales de la escuela austríaca, tales como Israel Kizner y Von Mises, dieron nueva centralidad a la categoría, desplazando el eje de la definición desde la racionalidad económica del sujeto emprendedor -y su capacidad creadora- a los factores extraeconómicos que inciden sobre su desempeño. En especial, pusieron el acento en el “espíritu comercial” de los agentes, que surgiría de la competencia entre los mismos, permitiéndoles detectar las “buenas ocasiones” de negocio. Desde esta perspectiva, todos los sujetos están en condiciones de devenir emprendedores. Para ello, deben vigilar continuamente el contexto económico en el que se desenvuelven a fin de detectar oportunidades y sacar provecho de ellas. Ello exige acciones de aprendizaje continuo por parte de los emprendedores, los que deben conducirse como empresas (Laval y Dardot, 2013).

La existencia de diferentes acepciones del término emprendedor en el seno de la teoría económica alcanzó el plano de las prácticas sociales. Como consecuencia, la literatura especializada destacó el carácter fuertemente heterogéneo de las significaciones asociadas al término. Mientras que algunas definiciones se basan en los aspectos actitudinales (que en-

fatizan la predisposición de los sujetos hacia la innovación) otras se basan en criterios de naturaleza ocupacional (Mérola, 2017). A su vez, dado que para algunos actores (y autores), el emprendedurismo constituye una inclinación comportamental de los sujetos, es posible considerar como emprendedores, además de quienes inician nuevas actividades económicas con medios propios, a los trabajadores en relación de dependencia que demuestren predisposición al cambio (Aguilera, 2019). Más aún, para algunos el emprendedurismo sería simplemente una forma de conducta de ciertos sujetos susceptible de trascender el ámbito laboral para alcanzar la totalidad de la vida.

Las dificultades para establecer qué es un emprendedor resultan concomitantes a las controversias y ambigüedades que atraviesan el término emprendimiento. Mientras algunas definiciones se basan en criterios temporales, limitando el uso del término a las empresas jóvenes (Mérola, 2017), otras asocian el mismo a los emprendimientos de base tecnológica. En algunos casos, son considerados como emprendimientos algunas actividades que ni siquiera están orientadas al lucro. Finalmente, tampoco hay una definición precisa de qué se entiende por una política pública de emprendedurismo, más allá de aquella general que postula que las mismas están orientadas a la formación de nuevas empresas (Carballo, Belloni y Amorós, 2017).

Ahora bien, la ligazón que efectuó la doctrina económica neoliberal entre la noción de emprendedor y el desarrollo de prácticas de autogobierno de los sujetos, alentó la aparición de abordajes críticos de este fenómeno, que enfatizaron la configuración del emprendedurismo como un ideal regulador de la conducta en el marco de relaciones de poder. Así, desde una perspectiva foucaultiana, Brockling (2015) considera al emprendedurismo como un “régimen de subjetivación”, conformado por los esquemas interpretativos -o ideales reguladores- aglutinados en torno al precepto de que los sujetos deben convertirse en empresarios de sí mismos. Distin-

tas técnicas de comunicación -como el coaching y la autoayuda- favorecen el ideal regulador del “self emprendedor” (Brockling, 2015). Las mismas, que se extienden más allá del ámbito laboral, “intentan menos convencer argumentativamente que guiar la acción” (2015: 14).

Varios autores han puesto de relieve los ejes articuladores de la narrativa del emprendimiento. En primer lugar, constituye una exaltación de la capacidad creadora y transformadora del emprendedor, quien es catapultado como el redentor de una sociedad en crisis (Serrano Pascual y Fernández Rodríguez, 2018). Para esta narrativa, el riesgo es postulado como oportunidad y el ansia de estabilidad de los trabajadores, como patología. A la vez, el emprendedor es presentado como lo opuesto al asalariado, es decir, como un sujeto que huye de la dependencia propia de relación salarial. Finalmente, la narrativa emprendedora se legitima sobre la base de su supuesto aporte a la creación de puestos de trabajo y al crecimiento económico, al que queda asociado como si se tratara “de un continuum evidente e indistinto” (Martínez Sordoni y Amigot Leache, 2018: 251)

Desde la perspectiva teórica que aquí se sigue, se entiende al neoliberalismo como un proyecto político de restauración del poder de clase de los sectores dominantes (Harvey, 2005). Para ello, el neoliberalismo busca cambiar la ideología de los trabajadores, promoviendo la disolución de la concepción de trabajo en tanto que fuerza de trabajo (Ramírez González, 2022). La narrativa emprendedorista en general y, en particular, la invocación a la categoría de “capital humano” apuntan en ese sentido² (Brown, 2015; Davies, 2016). Esta perspectiva busca entonces resituar esta discursividad, visibilizando su contribución a la ruptura de la dicotomía empleado-emplea-

dor y, por ende, a la invisibilización de las condiciones de explotación. Asimismo, la perspectiva asumida hace énfasis en los dispositivos de intervención que dan carnadura a las políticas de emprendedurismo, que habrían buscado así, entre otros objetivos, aquel de formar individuos adaptados a las lógicas del mercado. Como corolario, este enfoque permite comprender cómo el neoliberalismo se asocia a cierto modelo de intervención del estado, antes que a su simple desmantelamiento. En este sentido, desde la perspectiva adoptada, el neoliberalismo no consiste en una “simple retirada del Estado, sino a un nuevo compromiso político del Estado sobre nuevas bases, con nuevos métodos y nuevos objetivos” (Dardot y Laval, 2013: 190). De esta forma, este abordaje implica tomar distancia de las restantes perspectivas teóricas que, habiendo consagrado especial importancia al emprendedurismo, sostienen que las tecnologías de poder propias de las sociedades neoliberales –basadas en el gobierno a distancia y el autogobierno de los sujetos– desencadenan un proceso de desgubernamentalización del Estado y, al mismo tiempo, de desestatización del gobierno (Larner, 2000; Rose, 2007)³.

Caracterización preliminar de las políticas públicas implementadas

3 En este sentido, Rose sostiene que la racionalidad de gobierno en las sociedades liberales avanzadas (o neoliberales) reconfigura las estrategias de tipo welfarista dirigidas al crecimiento y al bienestar de la nación a través de la promoción de la responsabilidad social y la mutualidad del riesgo. La racionalidad neoliberal, por el contrario, reorientaría dichas estrategias promoviendo la desarticulación paulatina de un conjunto de actividades de gobierno que, anteriormente, estaban contenidas en el interior del aparato político (Autor; 2022).

2 La empleabilidad reemplazaría a la empleabilidad como rasgo central de las políticas públicas contemporáneas (Serrano Pascual y Fernández Rodríguez, 2018).

desde el Ministerio de Producción y su estructura organizativa

Al llegar al gobierno, Cambiemos conformó el Ministerio de Producción a partir de la reunión de competencias antes distribuidas en varias jurisdicciones. Al mismo, tiempo plasmó en la estructura orgánico funcional su impronta emprendedora⁴. Así, decidió cambiar la denominación de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa, que pasó a llamarse Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa (SEPYME), dentro de la cual se creó un área específica: la Subsecretaría de Emprendedores⁵. Al igual que lo que ocurrió con el resto del gabinete de Mauricio Macri, la nueva cartera se caracterizó por la proliferación de funcionarios llegados de los niveles gerenciales y otras “trasplantados” de la gestión porteña (Canelo y Castellani, 2017, Castellani y Dossi, 2021, Daniel y Caravacca, 2021). En este contexto, el gobierno buscó activamente la inclusión del emprendedurismo en la agenda pública, presentando el mismo como la herramienta clave para favorecer el “desarrollo”. El énfasis en los aspectos de comunicacionales devela la dimensión de la apuesta política del gobierno que se observa en los testimonios que siguen, de una exfuncionaria política y de una trabajadora técnica del organismo, respectivamente:

“Creo que lo que se hizo fue muy positivo en términos de la agenda, de la posibilidad de emprender, de poner el tema, que emprender se transforme en algo deseable, que un emprendedor sea un *role model*. [...] eso me parece que es lo importante, porque yo creo que el emprender y generar emprendimientos es el camino hacia el desarrollo” (Testimonio N°1).

4 Decreto N° 13/15.

5 DA N°193/2016. La Subsecretaría se componía de tres Direcciones Nacionales: Capital Emprendedor, Comunidad y Capital Humano e Innovación Social.

“Creo que el punto de inflexión es crear la Subsecretaría y traer nuevos programas. Son todos programas nuevos que surgieron a partir del macrismo y con un perfil claro de mucha comunicación, apalancado en la comunicación” (Testimonio N°8).

Según rezaban los documentos de la época, los emprendedores eran “los empresarios del futuro y los protagonistas de esta nueva etapa en la Argentina” (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/fa: 8). Encarnaban en forma privilegiada la idea de “cambio” que articulaba el imaginario promovido por el nuevo gobierno. La pretensión inicial era la de alentar el nacimiento de empresas que emularan las experiencias de algunos unicornios locales, cuyos dueños, a la vez, habían militado abiertamente el triunfo electoral de Cambiemos, como es el caso de la empresa “Mercado Libre”, que se constituyó en el ícono principal del proyecto político (Palermo y Ventrici, 2023).

“A partir de 2015 se le buscó cambiar la imagen al emprendedor, conectándolo con el desarrollo del país. [...] Creo que se le buscó dar otra cara, otro *branding* a la idea de emprender, que no tiene que ver solamente con una acción egoísta, sino que esa acción egoísta, impacta en un futuro o en una situación mejor para un montón de personas que lo rodean” (Testimonio N°1).

La importancia atribuida al emprendedurismo se vio reflejada en términos de recursos, asignados a la temática, los que se concentraron en el Programa presupuestario “Acciones para el desarrollo de emprendedores” y representaron el 14,56% del gasto total del Ministerio. El Programa presupuestario de “Promoción de la Productividad y la Competitividad PYME”, en cambio, alcanzó el 2,64% durante el primer año de gestión. En 2017, un año electoral, la representatividad de este programa se incrementó hasta trepar al 17,21 del gasto (un 3% por encima del gasto vigente). El nivel de ejecución presupuestaria, que alcanzaba el 95%

de lo planificado, también devela la importancia atribuida a la política de emprendedurismo (Ministerio de Economía, 2016, 2017).

La nueva gestión, haciéndose eco de los postulados más contemporáneos de la literatura especializada (Álvarez Martínez et al, 2016), argumentaba que para promover el emprendedurismo, era necesario actuar en dos sentidos: generar un ecosistema emprendedor⁶ y, por otro lado, incentivar una cultura emprendedora.

“A partir de diciembre de 2015 se le dio a la agenda de desarrollo emprendedor un lugar que antes no tenía y se empezó a ver que emprender no era un acto de suerte, sino que era el producto de una serie de cosas que tenían que ocurrir. Siempre existe la típica noticia de La Nación de ‘nació en el medio de la villa, no tenía zapatos y hoy es el CEO global de su empresa y es millonario’. Bueno, esos son casos de gente que son distintos. En general los negocios, los pequeños

6 Álvarez Martínez *et al.* (2016) argumentan que la noción de ecosistema emprendedor nace en la década de los 90 cuando los enfoques tradicionales se develaron como insuficientes para incrementar el número de empresas dinámicas, en especial de base tecnológica. Definen al mismo como “el conjunto de actores, factores y procesos interconectados en una región geográfica específica que de manera formal o informal se conectan, arbitran y gobiernan el ambiente emprendedor local, con el fin de fomentar el espíritu, la innovación y el crecimiento empresarial determinando la creación de empresas innovadoras y de rápido crecimiento” (2016: 148). La cultura, que favorece el emprendimiento y la innovación, es considerada como uno de “dominios” del ecosistema, en conjunto con la existencia de una oferta de financiamiento adecuada, un liderazgo local fuerte, una plataforma de recursos humanos y la presencia de mercados y consumidores que apoyen la innovación.

emprendimientos son la respuesta a un ecosistema que los promueve. Y yo creo que a partir de 2015 el objetivo de la gestión fue generar las bases para que los emprendimientos surjan de ese ecosistema” (Testimonio N°1).

La mirada gubernamental sobre el emprendedurismo planteaba la necesidad de desarrollar un denso entramado institucional, pero con dos particularidades. Por un lado, la invocación no se limitaba solo a las instituciones públicas y, por otro lado, la actuación de las agencias estatales debía estar siempre orientada a favorecer la dinámica de creación de valor por parte del capital privado. Tal como señala quien fuera Director Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMEs:

“Lejos de ser un acto individual, el desarrollo de un emprendimiento o una PyME es un acto colectivo y comunitario. [...] Lo mismo puede decirse de la efectividad en la oferta de apoyo a estos actores: es en la capacidad de las instituciones de actuar mancomunadamente (antes que individualmente) donde se encuentra la mejor posibilidad de dar respuestas a las demandas del sector productivo local”. (Secretaría de Emprendedores y de la PYME s/fc: 7).

Esta orientación de la gestión dio lugar a la creación de un enjambre de Programas de diverso tipo y alcance, además de la sanción de diversas normas y la producción de manuales operativos y guías⁷, presentados como “metodologías de trabajo” para los actores del ecosistema. Los programas se listan en la tabla que sigue.

7 V.g. “Ciudades para emprender. Guía para gobiernos locales” (Secretaría de Emprendedores y de la PYME (s/f a) y el Manual de Gestión del Club de Emprendedores, ambos elaborados por la Secretaría de Emprendedores y PYMES (Secretaría de Emprendedores y de la PYME (s/f c).

Tabla N° 1.
Listado de programas creados por la gestión de Cambiemos en el ámbito del Ministerio de la Producción (2015-2019)

Programa	Tipo de Programa	Año de creación
PAC Emprendedor	Financiamiento a emprendedores mediante ARN	2014
Ciudades para Emprender	Financiamiento a gobiernos locales para promover emprendedurismo	2016
Clubes de Emprendedores	Financiamiento a gobiernos locales y OSC para la creación de espacios físicos	2016
Fondo Semilla	Financiamiento a emprendedores mediante crédito de honor/asistencia técnica	2016*
Fondo de Fondos	Gestión del financiamiento	2016
Fondo para Aceleración	Financiamiento a aceleradoras/ participación de empresas en programa de inversión conjunta	2016
Red de Incubadoras/Incubar	Registro, capacitación, financiamiento para incubadoras	2016
Argentina Emrende	Capacitación	2016
Red de Mentores	Capacitación - mentoría	2016
Cadenas de valor con impacto social	Capacitación en liderazgo adaptativo	2016
Nodos de Innovación Social	Asistencia técnica	2016
Empresas Sociales	Financiamiento a empresas	2016
Emprendé Conciencia	Asesoramiento	2016
Sistemas Productivos Locales	Asistencia técnica y financiamiento	2018**

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f b) y Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019) y Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

*Existente previamente como Programa de Promoción de Clusters y Redes Productivas con Impacto en le Desarrollo Regional (creado en 2006 y administrado por el PNUD).

**Existente como “Fondo Semilla” desde 2012, sucesor del programa de estímulo al crecimiento de las Micro, pequeñas y Medianas empresas, creado por Dto. 748/00.

Los programas comprendían acciones de financiamiento a emprendedores, tanto para el desarrollo de los emprendimientos como para “fortalecer” instituciones públicas, privadas y de la sociedad civil. También brindaban asistencia técnica -incluyendo asesoramiento para empresas de alto impacto tecnológico-, capacitación

y acompañamiento por parte de empresarios y consultores (“mentorías”) a los nuevos emprendedores. Los diferentes programas eran concebidos como una serie de acciones articuladas en forma secuencial y complementaria, tal como se muestra en la modelización que sigue, contenida en un material institucional de la época⁸.

Imagen N° 1
Concatenación de Acciones de asistencia Técnica



Fuente: Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019:6).

El ecosistema emprendedor: entre lo local y las redes

La generación del ecosistema implicó la creación de nuevos programas con anclaje local, así como la refuncionalización de herramientas ya existentes. El territorio era concebido, ante todo, un espacio de encuentro, que debía servir para la generación de capital social (Ministerio de Producción, s/f: 46).

“En la gestión de Giorgi, era chico y poco lo que había para emprendedores [...]. Lo que hicieron [La gestión de Cambiemos] fue un copiar y pegar de CABA respecto a emprendedores y lo llevaron a la Nación. Entonces, crearon estruc-

tura territorial. las Casas [de la Producción] fue un programa importante para esto”. [...]En la

8 Según la Directora de Estrategias Emprendedoras del entonces Ministerio de la Producción “la articulación es central, el entramado, la red son tres palabras que definen muy bien todo lo que estamos haciendo [...] Es impresionante ver todo el esfuerzo que hay, la cantidad de instrumentos que hay a disposición, y no es que están dispersos y están aislados, sino que están interconectados. Al menos, el esfuerzo que estamos realizando desde los distintos lugares es en articularlos para potenciarlos” (Balbo, M, 2016).

gestión de Giorgi estaban las iniciativas oficina GenIA⁹, ventanas de atención territorial a nivel federal. [...] Era una cosa muy precaria, sin infraestructura. En cambio, Cambiemos le pone presupuesto a eso" (Testimonio N° 2).

Entre los programas orientados a la generación de ecosistemas se destacaba el Programa de Clubes de Emprendedores, que promovía la puesta en funcionamiento de espacios colaborativos a nivel local (coworking), según su definición institucional. Éstos debían lograr conectar a las personas, generar sinergia de ideas, potenciar la detección de oportunidades, afianzar lazos entre la comunidad emprendedora, transmitir experiencias; orientar a aquellas personas que se acercaran a consultar por proyecto; brindar capacitaciones y mentorías, realizar actividades de sensibilización para diferentes públicos del ecosistema y poner a disposición equipamiento (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, (s/f c). Se trataba de una iniciativa inspirada en prácticas provenientes del mundo empresarial, que ya se implementaban en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Las propuestas de constitución de Clubes debían ser presentadas por el ejecutivo provincial o municipal y, al menos, dos organizaciones o empresas del ecosistema emprendedor. A su vez, las organizaciones que conformaran un Club formarían parte de la mesa local de actores¹⁰. El gobierno nacional financiaba infraestructura y equipamiento

pero el funcionamiento cotidiano quedaba a cargo de los Clubes, que debían generar su propios recursos¹¹, apelando al presupuesto de las organizaciones madres o cobrando por los servicios prestados. El diverso origen de las organizaciones (públicas y/o privadas) que impulsaban la constitución de los clubes así como la forma mercantilizada de administración y financiamiento de los mismos tornaba difusos los límites entre lo público y lo privado, invisibilizando el carácter estatal de los dispositivos creados. En total, a lo largo de la gestión se inauguraron 45 Clubes de los cuales 16 correspondían a la Provincia de Buenos Aires.

"Si bien el Club hoy es dependencia 100% municipal, estamos en una instancia con el Foro de Producción, en que el Foro de Producción ya está tramitando su personalidad jurídica, está como una asociación civil sin fines de lucro, donde ya tiene su comisión formada. De hecho el presidente del Foro es el presidente de la industria,...]. Entonces, [...] la decisión del intendente en este caso es asignar los recursos del Fondo de Desarrollo Emprendedor y lo que es Club de Emprendedores, a la administración del Foro, que el Foro decida los lineamientos del Club Emprendedor, o sea que deje de depender la gestión del municipio" (Testimonio N°7).

Otro de los aspectos a destacar respecto de los Clubes de Emprendedores era la amplitud de universo de destinatarios. De acuerdo al Manual de Clubes (Secretaría de Emprendedores

9 Oficina Generadora de Industria Argentina. Estas dependencias fueron creadas bajo la gestión de Débora Giorgi frente al Ministerio de Industria (2008-2015).

10 Ello incluía bancos, agencias de desarrollo, universidades, organismos de innovación -como el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria o el Instituto Nacional de Tecnología Industrial-, municipios, escuelas técnicas/secundarias, grandes empresas, em-

prendedores, aceleradoras, sindicatos; profesionales reconocidos.

11 Para autofinanciarse también podían recibir ingresos por patrocinios corporativos; donaciones; participaciones accionarias en empresas incubadas; alquileres de auditorio o espacio de reuniones (Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f c).

y de la PYME, s/f c), a partir de una distinción trazada por la literatura especializada (Mérola, 2017), los emprendedores se clasificaban en los que emprendían por necesidad y los lo hacían porque veían una oportunidad de negocio. Esta clasificación se traducía en diferentes circuitos de atención de modo que los emprendedores por necesidad eran derivados al área social de las jurisdicciones (Testimonio Nº7).

El interés por la dimensión local de la política impulsó también la creación del Programa Ciudades para Emprender, que buscaba fomentar el emprendedurismo en todo el país mediante la articulación con los gobiernos locales. Como señalaba el por entonces Director Nacional: *“no vamos a generar ni inventar la pólvora desde el Estado nacional, sino que necesitamos los recursos locales, necesitamos al intendente comprometido con este tema, al gabinete municipal y los otros actores productivos locales, a las cámaras, a las empresas...”* (Gigli, 2016b).

El programa proporcionaba un financiamiento para acondicionar el espacio que proveía el municipio y para la compra de equipamiento. Para participar, el Ministerio realizaba una convocatoria pública. A ellas, se presentaron 210 ciudades de las cuales fueron seleccionadas 55 (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PYMES, 2019: 48). Con el fin de apoyar a los emprendedores, el gobierno local debía alentar la realización de estudios de mercado, efectuar campañas colectivas para mejorar la posición comercial de los emprendedores y promover el dictado de normativa, aunque siempre limitado a resguardar las condiciones de competencia (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/fa). Las pautas que debían seguir los gobiernos locales adheridos al Programa estaban contenidas en una Guía de Apoyo (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/f a), que también incluía una serie de “Herramientas para el Camino Emprendedor” y “Metodologías ágiles para emprender”. Entre estas últimas se

contaban el “Diseño centrado en las personas” (Desing thinking); el desarrollo de un Perfil Personal y un Mapa de Empatía; y el trabajo sobre técnicas de presentación y de facilitación de grupos, entre otras. También se abordaban “metodologías” ligadas a la formalización de un emprendimiento, el armado de planes y modelos de negocios, la realización de estudios de factibilidad, la determinación de estructuras de costos; la realización de prototipados, el establecimiento de indicadores y el uso de programas de gestión específicos (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f a).

Por último, otra herramienta de política pública fue el Programa Incubar, que buscaba ampliar la Red Nacional de Incubadoras. Éstas recibían capacitación, aportes económicos no reembolsables y asistencia para participar en encuentros de networking e integrarse a redes de “contactos” (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f b). Con este fin, en 2016 se abrió el Registro Nacional de Incubadoras¹², en la que podían inscribirse instituciones públicas, privadas o mixtas. El número total de incubadoras pasó de 93 a 445 a lo largo de toda la gestión (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES, 2019: 43).

12 Res. 24/2016. Según un funcionario de la época, “lanzamos en diciembre una Red Nacional de Incubadoras que consideramos también nuestras aliadas fundamentales en las provincias para que nos ayuden a detectar a los emprendedores. Tampoco lo podemos hacer desde acá ni viajando dos o tres veces por semana, confiamos mucho en la capacidad de detección de talento y acompañamiento de las universidades, de las incubadoras, de empresas y de los gobiernos locales que, en muchos casos, también tienen incubadoras de empresas municipales...” (Patricio Gigli, 2016b).

En suma, la premisa de la intervención de Cambiemos era crear oportunidades de encuentro simplificadas (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/fa). Los gobiernos locales debían generar asociatividad, entendida ésta como una red de contactos y como una herramienta que podía brindar soluciones a emprendedores individuales (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/fa). La asociatividad que procuraba la gestión cambiemita carecía del componente colectivo que había caracterizado al asociativismo argentino.

“La parte de Asociatividad les quedaba muy lejos, porque no tenían experiencia asociativa en la Ciudad [de Buenos Aires]. Juntaban [a la gente, para que escuchen, para que vengan a rondas de negocios, para que el intercambio sea expositivo, no estás generando una estructura para que esta gente se organice y se autonomicen de vos. [...]. Es una asociatividad entendida con otros fines” (Testimonio N°2).

La densidad del entramado de programas e instituciones creadas era tal que las iniciativas generadas por la nueva gestión se superponían y confundían:

“Los Clubes eran bastante parecidos a las incubadoras y las incubadoras podían ser Clubes. Era como una especie de superposición de instituciones, como que le cambiaste el nombre, pero siguen siendo lo mismo” (Testimonio N°3)

“Había incubadoras, había Clubes de emprendedores, había incubadoras que formaban parte de los Clubes de emprendedores, había municipios que eran Incubadoras y que también eran Ciudades, era como una capa sobre capa” (Testimonio N° 8).

Otro aspecto importante para desarrollar el ecosistema emprendedor fue el financiamiento. Por un lado, la gestión rediseñó el Programa de Apoyo a la Competitividad Empre-

dedora (PAC Emprendedor)¹³, que efectuaba aportes no reembolsables. El Fondo Semilla, por su parte, debía otorgar asistencia técnica y financiera para promover emprendimientos, aunque de menor grado de consolidación¹⁴. Finalmente, también impulsó la constitución de Aceleradoras, que brindaban ayuda financiera a las empresas de base tecnológica (Secretaría de Emprendedores y de la PyME s/fb)¹⁵.

Asimismo y con el fin de ampliar y consolidar el emprendedurismo, el gobierno promovió la sanción de la Ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor”, que elaboró en conjunto con la Asociación de Emprendedores de Argentina (ASEA), sobre la base de un preproyecto efectuado por Fundación Pensar¹⁶. Su autoridad de aplicación era la SEPYPME. Uno

13 Resolución 1212/14.

14 Consistía en un crédito de honor que se otorgaba a tasa de 0% y el carecía de garantías y gastos. Entre 2017 y 2019 se otorgaron 1209 préstamos, según información proporcionada por el Ministerio de Producción y Trabajo (2019: 125).

15 Tal es el caso del Programa Emprendé Conciencia, organizado con la fundación INVAP. La información institucional consigna la asistencia a 10 aceleradoras de base tecnológica y 3 de base científica (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 125).

16 La Fundación Pensar es un Think Tank argentino ligado al partido Propuesta Republicana, integrante de la Alianza política Cambiemos. La ligazón entre AESA y el espacio cambiemita es susceptible de ser observado a partir de la trayectoria de sus principios referentes. El primer presidente de ASEA fue Facundo Garretón, quien encabezó en 2015 la lista de diputados del Pro por Tucumán. Andy Freire, otro de los socios fundadores de ASEA, asumió como Ministro de Modernización, Innovación y Tecnología del GCABA en 2015 y

de los aspectos más relevantes era el establecimiento de la figura de “Sociedad por Acciones Simplificada” (SAS), que permitía la constitución de una empresa en 24 horas de forma digital. Otro punto importante era la creación del Fondo Fiduciario para el Desarrollo de Capital Emprendedor (FONDCE). Consistía en un fideicomiso público, cuyo objetivo era financiar emprendimientos e instituciones de capital emprendedor, entendiendo como emprendimiento a cualquier actividad con o sin fines de lucro desarrollada una persona jurídica nueva o cuya fecha de constitución no excediese los siete años.

En términos generales, los instrumentos de política pública puestos en marcha se concentraron en la etapa de la “promoción”. Desde este punto de vista, el enfoque estatal no contemplaba las condiciones ecosistémicas que los emprendimientos necesitaban en sus etapas posteriores. Tampoco los diferentes puntos de partida de los mismos. En consecuencia, se evidenciaba un permanente desajuste entre la población objetivo de los emprendimientos que se buscaba financiar e incubar y aquella que realmente “llegaba” a los programas:

“El Fondo Semilla tenía un presupuesto asignado. Ahí buscaban mucho más un perfil tecnológico y no tanto productivo tradicional. Pero, después tenemos esta contradicción. Por ejemplo, Chaco, que fue un caso muy resaltante, tuvimos muchos proyectos porque había incubadoras que trabajaban muchísimo, y presentaban muchísimo, y teníamos que gastar el presupuesto. Entonces, la mitad del presupuesto del Fondo Semilla son emprendimientos casi de auto subsistencia” (Testimonio N° 3).

Diversos testimonios dan cuenta de la ausencia de seguimiento y monitoreo de los efectos de los programas en términos de surgimiento

y continuidad de los emprendimientos apoyados¹⁷, más allá de la cuantificación de los “productos” inmediatos de los programas, contenidos en los informes de gestión (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES, 2019) y Ministerio de Producción y Trabajo, 2019), que este artículo ha receptado. Sin embargo, análisis posteriores relativos a la dinámica de creación de empresas en la Argentina durante el período analizado permiten sacar conclusiones indirectas sobre este aspecto. Ellos indican un descenso de la tasa de nacimiento de empresas a partir del año 2017, que se acompañó con un fuerte incremento del número de cierres. Ello se tradujo en un achicamiento del universo de Mipymes empleadoras, que pasó de 609.000 a 580.000 desde 2016 a 2019 (Rojo *et al.*, 2022: 29). Este indicador global permite concluir la falta de efectividad de las políticas analizadas para multiplicar la creación de empresas y, más aún, contener los efectos de una coyuntura económica adversa.

17 Entre los testimonios relevados, una entrevistada señalaba “seguimiento de emprendimientos posteriores a Capital Semilla, no sé si hubo... No sé si se mandaban mails semestrales, che, ¿seguís con tu emprendimiento o cuánto estás facturando? Ni idea si se mandaban, probablemente no” (Testimonio N°1). Otro testimonio consigna “No, no hay seguimiento, o sea, nadie tiene idea de cómo... En líneas generales, el fracaso es alto, pero no hay datos, eso lo sabemos más porque terminan no devolviendo la plata o los emprendimientos fracasan, pero no hay información objetiva al respecto, nunca se hizo” (Testimonio N°10).

fue candidato a legislador porteño en 2017 (Aguilera, 2019).

El desarrollo de la cultura emprendedora: imaginario empresarial, construcción de agenda y legitimación de nuevas formas de relación laboral

El desarrollo del ecosistema emprendedor estaba en estrecha relación con la promoción de la cultura emprendedora, cuyo programa estrella fue *Academia Argentina Emprende*, de capacitación presencial y virtual. La centralidad del programa se vio reflejada en el volumen de los recursos asignados.

“Había plata y podíamos hacer lo que queríamos. Hay muchas cosas que tenían una lógica genial, otras no tanto, pero en ese momento se podían hacer muchas cosas y elaborábamos muy articuladamente con los municipios. [...] Hacíamos muchas, muchas cosas en territorio” (Testimonio N° 4).

La Academia desarrollaba sus propios contenidos mediante contratación de “expertos” en las diversas temáticas. La etapa inicial era la más importante y tenía que ver con la motivación. Para ello había que “despertar” el deseo del emprendedor:

“Uno, para ser emprendedor, tiene que desear, o sea, crear un negocio, ¿no? Y tiene que ser algo que vos veas como posible. Che, yo lo puedo hacer, me va a ir bien, puedo vivir de esto, y además tengo que querer hacerlo” (Testimonio N° 1).

Según el Programa, para prosperar, los emprendedores, además de mejorar constantemente sus habilidades técnicas, debían adquirir determinadas cualidades, como la adaptabilidad y la disposición al cambio. También en este caso, entre “metodologías ágiles para emprender”¹⁸ que debían adquirir

los emprendedores, se contaba la incorporación de técnicas tales como el desarrollo de un perfil personal y el trabajo sobre técnicas de presentación (Batto, 2018). Se trataba un conjunto de habilidades blandas que incluían las competencias comunicacionales y que enfatizaban la dimensión actitudinal. Según una técnica del organismo.

“Muchas de las políticas se orientaban a cuestiones de ‘carácter actitudinal’. “Si quieres puedes”, la palabra, la oratoria, el manejo de cómo venderse, cómo comunicar. Muy presente la necesidad que los emprendedores pudieran comunicar, contar quiénes son” (Testimonio N° 2).

La hiperflexibilidad y adaptabilidad de los sujetos frente a los cambiantes contextos era una de las habilidades centrales a lograr:

“La formación tiene que estar orientada fundamentalmente ahí, a las habilidades blandas [...] porque pueden adaptarse a distintos contextos. [...] Más allá de técnicas de comunicación o que te cuente cómo se hace una agenda de comunicación en redes sociales, es entender el contexto, es adaptarlo a las características del segmento al que estás apuntando, a cómo querés posicionar tu producto, tu servicio, etcétera, etcétera. Para nosotros era central” (Testimonio N°5)

mero. En palabras de un funcionario: “vamos a estar lanzando a fin de este año, la plataforma virtual de Academia donde ahí se va a ir subiendo todo el contenido, semana a semana, que vamos desarrollando, ya sea el de aula virtual como también algo que llamamos “micros”. Esos micros son videos muy cortos de entre 1 y 3 minutos donde les explica una herramienta en profundidad que podés implementar” (Nano Kiguel, 2016).

18 Las metodologías eran, sin embargo, de una duración temporal acotada y un carácter efí-

En términos generales, las actividades apuntaban a repositonar al emprendedor en relación a su actitud frente a situaciones identificadas como dificultosas, que requerían “aprendizaje continuo”. En un video del Programa Academia permite ver la relación con el discurso de la gestión cambiemita:

“Lo más importante que tratamos de comunicar [...], es que emprendedor se hace, no se nace. Es decir que uno se puede entrenar, capacitar, recibir ayuda para convertir una idea original en un plan de negocios que sea sostenible. [...]. Es cierto, hay una historia también de fracasos, de iniciativas truncas, pero aún en ese camino de dificultades se puede aprender y mejorar” (Gigli, P., 2016a).

“Lo que tenemos que empezar a trabajar es sobre nosotros mismos, el otro es el otro, no lo podemos cambiar lo que tenemos que cambiar es ¿Como vamos a encarar esa situación? ¿Qué actitud? y ¿También con qué predisposición al aprendizaje? Desde qué lugar nos estamos parando? Como víctimas o protagonistas?” (Marcote, 2018).

A su vez, la apelación al aprendizaje continuo buscaba prevenir y compensar los efectos del eventual fracaso de los emprendimientos. Para evitarlo, también se transmitían otras técnicas como el prototipado y el RECHIBA, que instaban a la realización de inversiones de alcance modesto. Según los dichos de un capacitador de Academia:

“¿Qué es prototipar? [...]. Tratemos dar un prototipo, el prototipo sería la versión mínima posible de ese producto. Entonces, en este sentido, no voy a invertir ciento de miles de pesos en hacer una app, lo que puedo hacer es decir “una propaganda en Google pongo 200 pesos ¿Quieres tu quinto jugador de fútbol? Bueno manda un whatsapp a este número”. [...] Y así de a poquito, vamos avanzando y cuando lo voy probando, voy evaluando, voy al prototipo y vuelvo, y esto es [...]justamente lo que nosotros llamamos RE-CHI-BA [...] realizable, chiquito, barato. [...]Mido, evalúo, tomo el aprendizaje, me tomo una pausa” (Batto, 2018).

Las capacitaciones se organizaban según el estadio del emprendimiento. Para iniciativas mas consolidadas, se multiplicaban las propuestas de capacitación ligadas al liderazgo y la resolución de conflictos, el fomento de la creatividad y la innovación, la conducción de equipos de trabajo y la generación de redes de Asociatividad. Como observan Daniel y Caravacca (2021) en su estudio sobre los planes de modernización estatal de la gestión de Cambiemos y su impacto sobre el empleo público, se trataba de una oferta de capacitación propia de las escuelas de Negocios de las universidades privadas que tenía por objeto cambiar la cultura organizacional. Asimismo, la oferta contemplaba técnicas de comercialización propias de la era digital así como acciones formativas para los restantes actores del ecosistema.

Tabla N° 2.
Listado de talleres y Cursos Academia Argentina Emprende

Motivación	Gestión del proyecto	Emprendimiento en marcha	Agentes del ecosistema
Jornadas de sensibilización para emprendedores y PYMES Modelos de rol para emprender (panel de emprendedores locales) El desafío de emprender Tecnologías exponenciales como fuente de oportunidades de negocio Convertir una idea en un negocio rentable Jornadas de sensibilización para escuelas	Talleres Convertir tus ideas en un negocio sustentable Pensamiento de Diseño Armá tu modelo de negocio ¿Cómo comunicar tu negocio? Trabajo en equipo Marketing para tu emprendimiento La innovación en el emprendimiento Diseño de la propuesta de valor La rentabilidad del emprendimiento Análisis del entorno de valor Creatividad para emprender Liderazgo y negociación Redes de apoyo emprendedor Vender más y mejor	Talleres Gestión de costos vender más y mejor ¿Cómo financiar tu emprendimiento? Liderazgo y Negociación Mejorar la propuesta de valor Nuevas oportunidades de negocios Redes de apoyo emprendedor Liderar un equipo de trabajo Negociación y resolución de conflictos Estrategias de posicionamiento Fijación de costos y estimación de precios El desarrollo de marcas y su registración E commerce Financiamiento para seguir emprendiendo Formas societarias para consolidar el emprendimiento Planeamiento táctico y estratégico	Talleres y cursos Formación de formadores: formadores de emprendedores y PYMES Formación de docentes: escuelas secundarias y universidades Formación a instituciones: coordinadores de clubes de emprendedores, incubadoras, cámaras de comercio, agentes vinculantes.
	Potencia el emprendimiento en redes sociales Disponibilidad de capital para emprender Desarrollo de emprendimientos de base tecnológica Curso El camino emprendedor	Tu primera exportación Curso Potencia tu emprendimiento	

Fuente: Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f/d).

La dinámica de gestión del programa implicaba una actualización permanente de la plataforma que generaba una sobresaturación de información de los participantes. Como indicaba un funcionario de la gestión:

“cuando entren a la plataforma van a ver el contenido, sepan que semana a semana va a haber nuevo contenido, así que la idea es vivir actualizándolo. Creemos que el contenido es dinámico y entonces, por ese sentido, ustedes también van a recibir información nueva todo el tiempo” (Kiguel, 2016).

En palabras de una técnica entrevistada:

“Lo que les daban era muy desde lo blando Lo que se hacía era mucho desde la vinculación, de tener al otro ahí, que sepa que existe esto. Que el otro esté abrumado con la información. [...] La gente recibía una cantidad de información abrumadora y confusa. Era muy abrumadora la cantidad de contenidos que se generaba, pero después era difícil identificar cuál era el beneficio real de todo eso, qué era lo tangible. Había una cosa todo el tiempo de tener conexión con la gente, de tenerlos ahí, de hablarles” (Testimonio N°2).

El alcance de las actividades realizadas en el marco del Programa se observa en las estadísticas que siguen:

Tabla N° 3
Estadísticas Programa Argentina Emprende 2017-2019

Argentina Emprende	actividades presenciales realizadas	1863
	localidades asistidas	515
	personas con habilidades potenciadas	69398
	personas capacitadas en cursos y talleres específicos	136411
	emprendedores capacitados	8000
	cursos dictados	124
	actividades realizadas	408

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019) y Ministerio de Producción y Trabajo (2019).

También en clave de cultura emprendedora y aprendizaje continuo, otra política del Ministerio fue la creación de la Red Nacional de Mentores. La oferta del programa se implementaba en Clubes de Emprendedores y Ciudades para Empezar y alcanzó un total de 1467 mentores en la totalidad de los estados del proceso de mentoría (Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 168): La capacitación abordaba tanto aspectos técnicos como de competencias blandas de los emprendedores. La idea central era la de formar un espacio

de pertenencia, ya que “un nuevo emprendedor necesita ingresar a la comunidad de los emprendedores: aprender sus códigos, sus formas de trabajar, sus formas de pensar, conocer sus referentes, su historia” (Ministerio de Producción y Trabajo (s/f): 4). Para la formación de esta comunidad de prácticas también era necesaria la empatía:

“Si bien se le impartía capacitaciones, pero en términos de que toda la concepción que tenían ellos, de la escucha activa. A los mentores, antes

de que empiecen las mentorías, se les da unas capacitaciones que tenía que ver con eso, con la empatía con toda esta cuestión...no hay una formación previa de docente en el mentor, sino que es un empresario una empresaria que le va a transmitir a otros por lo que pasó” (Testimonio N°9).

Asimismo, para “capacitar al capital humano” el gobierno puso en marcha una Diplomatura en Gestión del Desarrollo Emprendedor, implementada en conjunto con una de las instituciones privilegiadas del ecosistema emprendedor: una Universidad (Aguilera, 2019; Álvarez Martínez)¹⁹. Tenía como objetivo principal formar funcionarios subnacionales en temáticas avanzadas de desarrollo emprendedor para armar un plan de trabajo local para su comunidad. Por su parte, la Especialización en Gestión de Incubadoras y Clubes de Emprendedores que también se implementó buscaba promover la profesionalización de los equipos de gestión de las Incubadoras y Clubes de Emprendedores de la Red. Así también, el Encuentro Nacional de Ecosistemas productivos buscaba reunir ecosistemas de emprendedores y Pymes de distintos puntos de la Argentina, mediante la realización de talleres y “presentación de casos exitosos” (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PYMES (2019: 34). Luego, para mantener el tema del emprendedurismo en agenda, la gestión implementó una serie de iniciativas como el Concurso “El Emprendedor del Año” -que buscaba “reconocer el talento, los valores, el espíritu y la vocación de emprendedores argentinos que día a día impulsaran con pasión sus proyectos y generaran un impacto posi-

vo en su comunidad” (Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PYMES (2019: 40) mediante la presentación de historias de emprendedores destacados de cada provincia del país- o la Semana global del emprendedor, consistente en un conjunto de charlas, talleres y actividades de *networking* realizadas en conjunto con actores locales en Clubes de Emprendedores y Ciudades para Emprender²⁰. Finalmente, también se organizó la Noche de los Clubes en simultáneo en todos los Clubes de Emprendedores del país²¹. Sobre la importancia de la dimensión comunicacional de estas iniciativas da cuenta el siguiente testimonio:

“En la primera etapa eran muy festivaleros, el evento era el centro de todo, mucha inversión en comunicación, a full con el catering, de dimensiones faraónicas”. (Testimonio N° 2).

En síntesis, un rasgo distintivo de las políticas fue su orientación hacia los aspectos actitudinales y conductuales, parte de cuyo sustrato teórico se basa en la educación de las emociones, que se incorporó a las políticas educativas de las últimas décadas y se alimenta de la teoría de las inteligencias múltiples, la psicología positiva y las neurociencias, poniendo el acento en el desarrollo de competencias tales como el autoconocimiento; la autorregulación y la gestión de emociones, así como también la resiliencia, la empatía y la tolerancia (Sorondo, 2023: 2), con el objeto de controlar las mismas frente a situaciones conflictivas o estresantes.

19 Se trataba de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de su Programa de Desarrollo Emprendedor (PRODEM), del que salieron una serie de cuadros técnicos que se integraron durante la gestión de gobierno y permanecieron durante la gestión siguiente.

20 Se trató de un evento internacional realizado en 160 países.

21 Tanto Academia Argentina Emprende como alguna de estas iniciativas (como el Día del Emprendedor) ya habían sido implementadas en la gestión cambiemita frente al Ejecutivo porteño (Mérola, 2017).

La “innovación social”, la cultura emprendedora y la construcción diferencial de lo social

Dada la existencia de múltiples microemprendimientos asociativos que se habían generado en nuestro país desde mediados de la década neoliberal, el gobierno de Cambiemos decidió la creación de programas para contener y alojar este tipo de experiencias. Así retomó iniciativas generadas por técnicos del Ministerio, tales como el Programa Nodos de Innovación Social, que apuntaba a crear espacios interinstitucionales de promoción de “empresas de innovación social” -un eufemismo para referirse a las organizaciones de la denominada economía social- por la vía de la capacitación, el asesoramiento (en materia de logística y comercialización)²² y la promoción en Jornadas de innovación.

“El programa Nodos era un programa sumamente interesante y, para mí, realmente de vanguardia en lo que es la política pública. Creo que todos quienes estábamos ahí trabajando estábamos realmente muy sorprendidos y con la camiseta puesta del programa [...]. Lo interesante era que nos juntábamos con los actores sociales y territoriales a pensar conjuntamente cuáles eran las necesidades de esos sectores

22 El responsable del área, Ignacio Gregorini, señalaba “tenemos una apuesta muy fuerte de fortalecer lo que es la economía social. Los que han trabajado estas temáticas bien saben que la forma de conseguir competitividad en lo que es la economía popular y/o social es con un enfoque sistémico. Entonces, ahí trabajamos en que los emprendimientos no sólo se asocien, que logren la asociatividad, sino que, a nivel entramado productivo, redes de emprendedores, también ver cómo lograr una mayor escala y de esta manera generar la logística y toda la comercialización específica” (Gregorini, 2016).

que trabajaban en la economía social y a partir de eso, no con total libertad, pero a partir de eso, co-pensábamos las políticas públicas, o las líneas más que la política pública, las líneas a seguir. Y se hacían cosas muy progres.” (Testimonio N° 6).

La gestión de Cambiemos demostró plasticidad para adaptarse a las propuestas generadas por el personal del organismo que pudieran ser compatibles con algunos lineamientos del nuevo gobierno²³, por este motivo muchos técnicos pudieron sintonizar con la gestión, más allá de sus diferencias políticas.

“Yo era un cuadro técnico. Cuando vos sos un cuadro técnico, venís laburás y resolvés cosas. Ellos necesitaban gente. [...] No tuve mayores conflictos, honestamente. cuando tenía que decir algo, y proponía algo...En realidad, todo lo que propuse me lo aceptaron” (Testimonio N°3).

No obstante, el objetivo de la asociatividad que caracterizaba al Programa entraba en tensión con el tipo de emprendedor al que apuntaba la gestión de Cambiemos. Por este motivo, los trabajadores desplegaban estrategias para compatibilizar los lineamientos del programa con las expectativas de los funcionarios de la gestión:

“Nosotros, desde Nodos, laburábamos más desde la perspectiva de economía social. Y cuando teníamos que salir a venderlo hacia afuera, lo maquillábamos un poco? como de acuerdo a nuestro interlocutor.” (Testimonio N° 6).

23 Ello también da cuenta de los procesos de hibridación entre el emprendedorismo y la economía popular que describe Gago como fenómeno característico del neoliberalismo (2015).

El Programa tuvo un despliegue limitado²⁴ y fue el primero en desmantelarse cuando los recursos presupuestarios comenzaron a escasear. En palabras de una informante clave:

“Lo que terminaba pasando con lo que hacía el área de Innovación Social era que era muy difícil escalarlo. [...] Y, además, había mucho solapamiento con otros ministerios cuyos destinatarios tenían que ver con estos perfiles emprendedores, como, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo Social, que trabajaba principalmente con estos emprendedores a lo largo y al ancho del país. [...] Había muchos Ministerios y organismos públicos, por ejemplo, el INTA [Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria], ya estaba trabajando con la vicuña en Catamarca. Entonces, éramos el INTA, Desarrollo Social, nosotros, [...] con las mismas siete tejedores de Vicuña” (Testimonio N°1).

Sin embargo los supuestos efectos “sociales” de ciertos programas sirvieron como base para justificar la creación de otras intervenciones estatales, como el Programa de Empresas Sociales, que buscaba fortalecer los denominados emprendimientos “sustentables o de impacto”. Bajo esta denominación se reunían empresas que “generan oportunidades reales de desarrollo económico, particularmente, en distintos sectores excluidos y con problemáticas sin resolver desde hace décadas por el sistema económico tradicional” (Secretaría de Emprendedores y de la PyME, s/f b: 14). Según la definición institucional, se trataba de una “nueva manera de realizar negocios”, utilizando “las fuerzas del mercado para generar soluciones a problemáticas” (Secretaría de Emprendedores y de la PYME, s/f b: 8), es decir, orientada al lucro pero motivada por

el “impacto”. En este caso, para la selección de las empresas beneficiarias, los funcionarios,

“Miraban que funcionara económicamente, que generara un impacto positivo en el ambiente y que tuviera un impacto positivo en la sociedad. Algunos que tenían que ver, o sea, proyectos típicos que tenían que ver con discapacidad, que tuvieran que ver con reciclado, que tuvieran que ver con mujeres en alguna situación de violencia, algunos que tenían que ver con el turismo y el desarrollo de turismos en lugares alejados” (Testimonio N°1).

Para favorecer a estas iniciativas, consideradas diversas de la responsabilidad Social Empresarial, los legisladores oficialistas impulsaron la aprobación de la legislación específica. Así, el Proyecto de Ley de Sociedad de Beneficio de Interés Colectivo, obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados pero luego perdió estado parlamentario y no consiguió aprobarse.

El ajuste y el fin de la utopía emprendedora

A fines de 2017 se inició un período signado por una profunda austeridad producto del “ajuste”, que derivó en la supresión de unidades organizativas y cargos de conducción²⁵. En ese contexto, la cartera de Producción experimentó una “fusión” obligada con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Además se suprimieron Subsecretarías y se agruparon funciones estatales bajo una misma estructura²⁶. Esta reorientación de la política se tradujo en cambios en los elencos de funcionarios gubernamentales e implicó despidos de trabajadores:

“A fines de 2017/2018 entran en crisis las políticas más novedosas, territoriales que no esta-

24 Alcanzó 8 nodos, 2.403 emprendimientos y 17.746 emprendedores, según información proporcionada por el (Ministerio Ministerio de Producción y Trabajo, 2019: 131).

25 Decreto N° 801/18.

26 Decreto PEN 174/2018 y Decisión Administrativa No 313/2018.

ban en control de la gestión. Entonces ajustan, achican, de a cuenta gotas. De a poco fueron despidiendo gente (Testimonio N°2).”

Las intervenciones ligadas a la economía social fueron entonces las primeras en ser desmanteladas, poniendo fin al activismo burocrático (Lispky, 2010) que había caracterizado a la etapa previa. Otros Programas, orientados al financiamiento, también se discontinuaron, como el Fondo Semilla. Como consecuencia, en el año 2018, el gasto se derrumbó, de modo tal que las acciones de empededurismo solo representaron el 4,53% del gasto del Ministerio. En 2019, los gastos siguieron la pendiente descendiente pues solo alcanzaron un 26% de los del año anterior (Ministerio de Economía 2018, 2019).

Los datos relativos a prestaciones brindadas permiten ver, en parte, ese proceso²⁷. El Programa de Ciudades para Emprender que al inicio de la gestión había creado 25 Clubes se estancó en 50 Ciudades desde 2018. El Programa de Apoyo a la Competitividad Emprendedora (PAC), que solo cuenta con información para los dos primeros años, situación que probablemente se asocie a su falta de ejecución. La discontinuidad de los Programas orientados al “emprededurismo social” se observan en sus estadísticas, que pasaron de 10.556 emprendedores beneficiados en 2016 a 239 en 2018. El Programa Academia Argentina Emprende, en cambio, muestra un incremento exponencial en 2017 pero con niveles de ejecución que descienden año a año y que resultan siempre menores a las metas programadas, pasando de 119.687 emprendedores capacitados a 19.674, entre 2017 y 2019

(Ministerio de Economía, 2016, 2017, 2018, 2019).

A modo de conclusión: transformaciones al largo plazo

Lo dicho hasta aquí permite observar la multiplicidad de programas y políticas que fueron desplegados por la gestión de Cambiemos. Aunque solo una pequeña parte de las iniciativas se vinculaba con el empededurismo de alto impacto, la invocación a los “unicornios” estaba destinada a interpelar al conjunto del universo emprendedor y a postular al empededurismo como el instrumento indicado para alcanzar el desarrollo económico y social. El gran dinamismo que asumieron estas políticas durante el período analizado permite concluir la configuración de estado de “facilitador” que, lejos de retraerse, multiplicó sus intervenciones para ponerse activamente al servicio de la generación de condiciones favorables para la actuación del capital privado (Lavinás, 2014), dado que, en palabras de los propios funcionarios “*hay cosas que solamente el Estado puede hacer para generar emprendedores*” (Testimonio N°1). Según los dichos de una funcionaria entrevistada:

“La mirada que teníamos en ese momento todos era, entre comillas, muy intervencionista, ¿no? Como muy de tenemos que estar ahí, tenemos que hacer, tenemos que hacer agenda, tenemos que hacer capacitación, tenemos que trabajar con la comunidad emprendedora” (Testimonio N°1).

Aunque sistematizados y articulados, la mayor parte de los instrumentos de política pública analizados se centraron en la etapa de la promoción de los emprendimientos, de modo que las políticas no tenían en cuenta los elementos del sistema productivo que condicionaban el desarrollo posterior de los emprendimientos, tal como la estructura de los mercados (que impactan sobre la comercialización) o las tarifas (que condicionan los costos), aspectos que

27 Las unidades de medición de metas físicas presupuestarias se fueron modificando y algunas prestaciones se dejaron de medir. Las mediciones que tienen continuidad corresponden a aquellos programas a los que la gestión de Cambiemos otorgó mayor relevancia.

se volvieron críticos por efecto de las políticas económicas del gobierno de Cambiemos. En este sentido, el ideario cambiemita sostenía que el desarrollo económico, al que las políticas debían contribuir, dependía más del comportamiento de los agentes que de las características de la estructura productiva. De este modo, el enfoque de Cambiemos cristalizó en una visión espontaneísta del desenvolvimiento de los mercados que, sin embargo, consolidó ganadores y perdedores del juego económico, favoreciendo a quienes se encontraban en una posición dominante. Así, aunque muchos de los dispositivos gestados durante el período se caracterizaron por poner en entredicho los límites entre lo público y lo privado, la conformación de los mismos obedeció a una firme decisión gubernamental y conllevó una fuerte actuación estatal, de modo que, en este caso, la “desgubernamentalización” de los dispositivos no se tradujo, sin más, en un proceso de “desestatización”.

Además de refuncionalizar y crear programas, la gestión también supo incorporar iniciativas que fueron generadas por técnicos del organismo, orientadas a la economía social, a las que intentó reconfigurar en los cánones del emprendedurismo, aunque atribuyéndoles una importancia marginal. Asimismo, los instrumentos de política pública desplegados procuraron fijar el sentido de la intervención estatal en torno de una población objeto conformada por emprendedores individuales. El asociativismo fue resignificado así en los cánones de redes de colaboración interpersonal, en lugar de procesos de auto-organización y autogestión colectiva. Esta orientación de política pública no solo contrasta con aquella de las políticas públicas de economía social generalizadas en la poscrisis sino también con los lineamientos que asumió la propia política asistencial durante de la década de los 90, cuando proliferaron los programas de microemprendimientos basados en las redes de reciprocidad no mercantiles existentes en el seno de la

comunidad (Álvarez Leguizamón, 2006). Esto permite captar a su vez inflexiones temporales y espaciales del proyecto neoliberal.

Aunque las políticas puestas en marcha no tuvieron en cuenta las diferencias existentes entre los diferentes emprendedores (por ejemplo, en términos de capital), dirigiéndose por igual al heterogéneo universo emprendedor, el Ministerio de Producción era refractario a asistir y solventar los emprendimientos de subsistencia, cuya asistencia encomendaba a las áreas sociales. No obstante, las características del mercado de trabajo y la caída en los niveles de ingreso que se produjo durante la gestión de Cambiemos generó una afluencia considerable de emprendedores de bajos recursos, lo que se tradujo en desajustes entre la población objetivo esperada y los “emprendedores realmente existentes” en el marco de los programas.

Este rechazo a los “emprendimientos sociales” más marginales, contrastó con la ponderación positiva que el gobierno tuvo respecto a otras iniciativas, como aquellas ligadas a la atención de cuestiones de género o discapacidad, presentadas en los cánones del triple impacto (social o ambiental). De esta forma, se evidencia una construcción diferencial del carácter “social” del emprendedurismo, aspecto que es valorado positivamente cuando el mismo se liga a procesos de valorización del capital y de reconstrucción de la imagen empresarial (Ruy Molina *et al.*, 2023).

Otro elemento destacable es la orientación socioemocional que asumieron las políticas de emprendedurismo. Al respecto, diversos estudios e investigaciones en el campo de la educación han demostrado que este enfoque permite reducir los fenómenos socioculturales a los aspectos psicológicos, resultando en una ideología individualizante que tiende a responsabilizar a los sujetos, en este caso, a los emprendedores, por el devenir de sus emprendimientos. Este tipo de abordaje, incorporado a las políticas públicas de emprendedurismo,

contribuye a la aceptación de las nuevas condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo, caracterizados cada vez más por el riesgo y la incertidumbre, los que se naturalizan cada vez más (Davies, 2016; Presta, 2021; Presta y Giavedoni, 2023). En palabras de un funcionario:

“Lo dijo el presidente Mauricio Macri durante su campaña electoral. Y lo volvió a ratificar [...]. Allí se habla de la importancia de los emprendedores como los nuevos protagonistas del desarrollo de nuestro país en términos de agregar valor, de pensar nuevas maneras innovadoras de producir y de sumar valor a los sectores tradicionales de la economía argentina. Y en ese sentido estamos planteando un plan integral bastante ambicioso de apoyo a los emprendedores que tiene un eje muy fuerte en la capacitación. Creemos que es muy importante fortalecer el capital humano de los argentinos. Sobre todo porque se vienen cambios muy grandes en el mercado de trabajo. Tenemos que estar preparados para ingresar y para poder mantenernos en el mercado de trabajo de manera sostenible”. (Gigli, 2016a).

Ahora bien, el programa económico del gobierno de Cambiemos generó un profundo impacto sobre la estructura productiva. Las políticas de liberalización financiera, elevación de la tasa de interés, apertura del comercio exterior (incluyendo una flexibilización de las importaciones) e incremento de tarifas provocaron una caída de la inversión y un redireccionamiento de la misma hacia el circuito financiero (Cassini, Zanotti y Schorr, 2020). Asimismo, se vieron particularmente afectados los sectores de actividad productores para el mercado interno, en especial, la industria (Cassini, Zanotti y Schorr, 2020). Además, de incidir negativamente sobre el empleo y los ingresos (Belloni y Wainer, 2020), ello tuvo particular incidencia en el universo de empresas ya que, como ya se indicó, la cantidad de unidades económicas que debieron cerrar sus

puertas durante el período habría superado las 30 mil (Rojo et al., 2022: 4), en especial micro, pequeñas y medianas empresas. De este modo, los resultados de la gestión de Cambiemos se alejaron considerablemente de sus objetivos enunciados, es decir, de la pretendida multiplicación de la cantidad de empresas y la generación de los “40 millones de emprendedores” postulados en la campaña electoral de 2015 por el entonces candidato a presidente, Mauricio Macri. Asimismo, el ajuste presupuestario que llevó adelante el gobierno de Cambiemos a partir de 2018 para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos también impactó negativamente sobre las políticas de emprendedurismo. Ello se tradujo en la desarticulación de programas y en su desfinanciamiento, empezando por aquellos de economía social que habían sido impulsados por el “activismo burocrático” de los trabajadores del Ministerio. Sin embargo, ni la crisis que atravesaron las PYMES ni el rápido desmantelamiento de los programas de emprendedurismo, deben llevar la conclusión *tout court* acerca del fracaso de las políticas de emprendedurismo impulsadas durante este período. Por el contrario, es necesario no perder de vista el carácter estratégico del proyecto cambiemita (Daniel y Caravacca, 2021) de modo que la efectividad de las políticas debe ser evaluada en relación con su contribución tanto a la legitimación del nuevo gobierno como, especialmente, a la difusión de patrones culturales más acordes con las nuevas formas que asume la relación capital-trabajo en el capitalismo contemporáneo.

Referencias bibliográficas

- Adamovsky, E. (2017). *El Cambio y la impostura*. Buenos Aires: Planeta.
- Aguilera, M. (2019). *Macri al gobierno, emprendedores al poder. El proceso de politización del ecosistema emprendedor, 2013-2017. Tesis en Sociología*. Buenos Aires: UNSAM.
- Álvarez Leguizamón, S. (2006). *La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de “op-*

- ciones preferenciales por los pobres". En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (pp. 81-124). Los Polvorines: Editorial Prometeo-UNGS.
- Álvarez Martínez, P., Ibarra García, S., Menéndez, C., Federico, J. y Kantis, H. (2016). El ecosistema explorador en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista PyMES, Innovación y Desarrollo*. 4 (1): 146-174.
- Becerra, M. y Mastrini, G. (2021). *Restauración y Cambio. Las políticas de comunicación del gobierno de Macri (2015-2019)*. Buenos Aires: SIPREBA-ICEP.
- Belloni, P. y Wainer, A. (2019). "Volver al mundo" según Cambiemos: profundización del atraso y la dependencia. En P. Belloni y F. Cantamutto (Eds.). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (pp. 91-120). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Brown, W. (2015). *El pueblo sin atributos. La secretara revolución del neoliberalismo*. Barcelona: Malpaso ediciones.
- Busso, M. y Pérez, P. (2021). *De meritocracia y emprendedurismo: La reproducción de las desigualdades sociales de los y las jóvenes durante el gobierno de Cambiemos*. En M. Busso y P. Pérez (Comps.). *El trabajo degradado: Heterogeneidad ocupacional, precarización y nuevas inserciones laborales durante el gobierno de Cambiemos* (pp. 307-333). La Plata: UNLP.
- Brockling, U. (2016). *El self emprendedor*. Chile: Ediciones Universidad Alberto Hurtado
- Castellani, A. y Dossi, M. (2021). Elite económica y elite política bajo la presidencia de Mauricio Macri: el caso de Ministerio de Producción (2015-2019). *Estudios Sociales del Estado*. 7 (14): 72-107.
- Canelo, P. y Castellani, A. (2017). Perfil sociológico de los miembros del gabinete inicial del presidente Mauricio Macri. *Informe de Investigación N° 1 del Observatorio de las Elites Argentinas del IDAESUNSAM*. Buenos Aires: IDAES-UNSAM.
- Carballo, I.; Belloni, C. y Amorós, M. (2017). Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura. *Revista Perspectiva de políticas públicas*. 7 (13): 37-88.
- Cassini, L., García Zanotti, G. y Schorr, M. (2019). *El poder económico durante el gobierno de Cambiemos: desempeños empresarios y lógicas de acumulación en una etapa de reposicionamiento de las diferentes fracciones del capital concentrado*. En P. Belloni y F. Cantamutto (Eds.). *La economía política de Cambiemos. Ensayos sobre un nuevo ciclo neoliberal en la Argentina* (pp. 151-185). Buenos Aires: Batalla de Ideas.
- Coraggio, J. L. y Loritz, E. (2022). *Economía popular. Entre la emergencia y la estrategia*. Buenos Aires: Fundación CICCUS.
- Daniel, C. y Caravacca, J. (2021). Modernización estatal e innovación pública durante el gobierno de Cambiemos. *Revista Estado y Políticas Públicas*. Núm. 16: 221-245.
- Hernández, S.; Nepomiachi, E. y Ré, C. (2017). Seamos un país de 40 millones de emprendedores. Interpelaciones ideológicas en tiempos neoliberales. *Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 93: 50-57.
- Davies, W. (2016). El nuevo neoliberalismo. *New Left Review*. Núm. 101: 129-143.
- De Sena, A. (2018). *Políticas sociales y microemprendimientos socioproductivos: indicadores de sustentabilidad*. Buenos Aires: Ediciones del CICCUS.
- Gago, V. (2015). *La razón neoliberal*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- García Delgado, D. y Gradin, A. (2017). *El neoliberalismo tardío. Documento de Trabajo N° 5*. Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Harvey, D. (2005). *Breve historia del neoliberalismo*. Madrid: Akal.
- Hintze, S. Deux Marzi, M. V. y Costa, M. I. (2011). *Los organismos públicos de promoción del trabajo asociativo autogestionado en la Argentina*. En C. Danani y S. Hintze (Coords.). *Protecciones y desprotecciones del trabajo: la*

- seguridad social argentina. 1990-2010.* (pp. 233-278). Los Polvorines: UNGS.
- Hudson, P. (2018). Políticas Públicas de Promoción de la Autogestión Cooperativa de la Alianza Cambiemos. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas.* 8 (15): 173-205.
- Larner, W. (2000). Neoliberalism: Policy, Ideology, Governmentality. *Studies in Political Economy.* 63: 5-25.
- Laval, C. y Dardot, P. (2013). *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal.* Barcelona: Gedisa.
- Lavinias, L. (2014). 21st. Welfare. *New Left Review.* 84: 5-40.
- Lima, C.; Delgado, G. y Lucero, M. Emprendedurismo: el discurso macrista sobre el merecimiento. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas.* Núm. 12: 1-35.
- Lipsky, M. (1978). *La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero.* En J. Shafritz y AHyde (Comps.). *Clásicos de la Administración pública* (pp. 780-794). México: Fondo de Cultura Económica.
- Logiudice, Ana (2022). *Metamorfosis de la asistencia argentina. Continuidades y rupturas de la política social asistencial en la Argentina de la Posconvertibilidad (2002-2012).* Buenos Aires: IEALC/Editorial El Colectivo.
- Mallardi, M y Aldazábal, A. (2018). Conservadurismo y gestión estatal de la fuerza de trabajo. Apuntes sobre la lógica del merecimiento en la política social macrista. *Escenarios. Revista de trabajo social y ciencias sociales.* 18 (27): 1-10.
- Martínez Sordoni, L. y Amigot Leache, P. (2018). Tensiones entre el emprendimiento y el trabajo autónomo en las políticas europeas de empleo: un nuevo capítulo en la relación entre el “trabajo como empleo” y el “trabajo sobre sí”. *Cuadernos de Relaciones Laborales.* 36 (2): 245-264.
- Mérola, M. (2017). ¿Nueva política pública o moda pasajera? El caso de la política de desarrollo emprendedor de la Ciudad de Buenos Aires entre 2008 y 2015. *Tesis de Maestría.* School of Arts and Sciences. Georgetown University, Buenos Aires. Disponible en: <https://repository.digitial.georgetown.edu/handle/10822/1044654>.
- Moreno, M. (2021). *La visión del sujeto emprendedor durante el gobierno de la alianza Cambiemos. Tesis de grado.* La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Muñoz, R. (2019). Economía Social y solidaria en las gestiones municipales de la Alianza Cambiemos en el Conurbano Bonaerense. Entre el desconocimiento y el desmantelamiento. *Revista Idelcoop.* Núm. 229: 31-60.
- Neffa, J., Brown, B., Balagna, M. y Castillo Marín, L. (2022). Modos de desarrollo y políticas de empleo. Estudio de caso 2015-2019. *Serie Empleo, Desempleo y políticas de empleo N° 26.* Buenos Aires: CEIL.
- Nougués, T. y Salerno, A. (2022). El Estado microempresario. El onegeismo, la vocación de ayuda y el espíritu emprendedor en la Gestión Cambiemos de la Secretaría de Economía Social de la Nación. *Revista Astro-labio.* Núm. 28: 250-275.
- Palermo, H. y Ventrici, P. (2023). *El ADN emprendedor: Mercado Libre y el devenir tecnoliberal.* Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Presta, S. (2021). Neoliberalismo y construcción del sujeto emprendedor. Consideraciones sobre el “futuro del trabajo”. *Argumentos. Revista de crítica social.* Núm. 23: 1-32.
- Presta, S. y Giavedoni, J. (2023). Mutaciones sociotécnicas y extensión de la forma emprendimiento en el capitalismo actual. Repensar las formas de creación y apropiación de valor en a partir de casos específicos. *Revista Trabajo y Sociedad.* 41(XXIV): 441-458.
- Rameri, A. (2017). El emprendedurismo: el nuevo ropaje neoliberal. *La cauda Laboral.* N° 68: 24-28.
- Ramírez González, S. (2022). *Origen y corrientes del proyecto neoliberal.* En S. Rodríguez González. *El gran ensayo. Génesis, consolidación y crisis del proyecto neoliberal en Chile* (pp.

- 13-96). Santiago de Chile: Tiempo Robado Editoras.
- Rojo, S., Plummer, A., Laham, S., Lening, I., Bonanotte, E., Ferraro, C., Schteingart, D. y Benitez, N. (2022). Estructura y dinámica reciente de las MiPyMES empleadoras. Serie Investigaciones en Red, *Documento N° 7. Centro de Estudios para la Producción XXI*. Buenos Aires: Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa y los Emprendedores, Ministerio de Desarrollo Productivo de la Nación.
- Rose, N. (2007). ¿La muerte de lo social? Reconfiguración del territorio del gobierno. *Revista Argentina de Sociología*. 5 (8): 111-150.
- Rosso, G. (2023). Los imaginarios de la "nueva política en Argentina". Un estudio de la red simbólica de PRO-Cambiemos (2015-2017). *Imagonautas*. 17 (12): 241-263.
- Ruy Molina, M.; Salazar Bravo, I., Ardaya, S.; Puricelli, V. y Presta, S. (2023). Formas de gobierno de la fuerza de trabajo y gobierno de lo social en el capitalismo actual. Consideraciones a partir de casos. *Revista de conflicto social*. 16 (29): 33-63.
- Serrano Pascual, A.; Fernández Rodríguez, C. J. (2018) De la metáfora del mercado a la sinécdoque del emprendedor: la reconfiguración política del modelo referencial de trabajador. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 36 (2): 207-224.
- Sánchez Allevato, A. y Saborido, N. (2022). *Neoliberalización del mundo del trabajo: docencia y emprendedorismo en la Argentina reciente*. Tesis de Grado en Ciencias de la Comunicación. Buenos Aires: UBA.
- Sorondo, J. (2023): La educación emocional en el marco de las políticas neoliberales: reflexiones teórico metodológicas a partir de un estudio exploratorio sobre discursos de educadores/as en secundarias del AMBA. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Vommaro, G. (2017). *La larga marcha de Cambiemos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Fuentes

Reportes de prensa

- Gigli, P. (2016a). *Queremos que el dinero argentino financie el talento de los argentinos*. Disponible en: https://www.utdt.edu/ver_nota_prensa.php?id_nota_prensa=12560&id_item_menu=6
- Material audiovisual.
- Batto, A. (2018). ¿Qué es emprender? Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?v=819524388241561>
- Marcote, A. (2018). Habilidades de Comunicación. Academia Argentina Emprende. Disponible en : <https://www.youtube.com/watch?v=xztbc2N5x90>
- Balbo, M. (2016). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.
- Kiguel, N. (2016). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.
- Gigli, P. (2016b). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.
- Gregorini, I. (2016). Campus Party. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?app=desktop&v=6dfAg6dKbOo>.

Información institucional.

- Ministerio de Economía. *Cuentas de Inversión*, Años 2016-2019. Contaduría general de la Nación. Disponibles en: <https://www.argentina.gob.ar/economia/sechacienda/cgn/cuentainversion>
- Dirección Nacional de Asistencia a Emprendedores y PyMES (2019). *Informe de Gestión 2015-2019*. Ministerio de Producción y Trabajo. Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Producción y Trabajo (2019). *Informe de Gestión 2015-2019*. Presidencia de la Nación.

Ministerio de Producción y Trabajo (s/f). *Curso Programa de Mentores: diseño e implementación. Unidad 1.*

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f a). *Ciudades para emprender. Guía para el Apoyo a los Gobiernos Locales.* Buenos Aires: Ministerio de la Producción. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/guia-emprendedores-web-baja-1_0.pdf.

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f b). *Programas de la Secretaría de emprendedores y de la PyME.* Buenos Aires: Ministerio de la Producción.

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f c). *Manual para la gestión del Club de Emprendedores.* Buenos Aires: Ministerio de Producción y Trabajo.

Secretaría de Emprendedores y de la PyME (s/f d). *Academia Argentina Emprende. Talleres y Cursos.* Ministerio de la Producción.

Testimonios

Testimonio Nº 1. Ex Directora Nacional, Subsecretaría de Emprendedores. Comunicación personal, 31/5/24.

Testimonio Nº 2. Personal Técnico, Ministerio de la Producción. Comunicación personal, 10/10/23.

Testimonio Nº 3. Personal Técnico PAC - Fondo Semilla, comunicación personal, 6/5/24.

Testimonio Nº 4. Personal Técnico Academia Argentina Emprende. Comunicación personal, 20/5/24

Testimonio Nº5. Asesor Secretaría de Emprendedores, Comunicación Personal, 11/7/24.

Testimonio Nº 6. Personal Técnico. Programa Nodos. Comunicación personal, 26/4/24

Testimonio Nº 7. Responsable Club Provincia de Santa Fe. Comunicación personal, 24/9/24.

Testimonio Nº 8. Personal Técnico Programa PAC Emprendedor, Comunicación personal, 4/6/2024

Testimonio Nº 9. Personal Técnico del Programa Mentores, Comunicación personal, 11/6/024.

Testimonio Nº 10. Personal Técnico del Programa Fondo Semilla, Comunicación personal, 2/7/2024.

Normativa

Decreto P.E.N. Nº748/00.

Decreto P.E.N. Nº13/15.

Decreto P.E.N. Nº818/18.

Decreto P.E.N. Nº174/18.

Decisión Administrativa Nº193/16.

Decisión Administrativa Nº313/18.

Ley 27.349.

Resolución Nº 1212/14 de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa.

Apuntes sobre la institucionalidad argentina y las disputas por los derechos (no) reproductivos

Notes on Argentine institutions and disputes over (non) reproductive rights

Por Valeria Venticinque*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2025.

Fecha de Aceptación: 20 de marzo de 2025.

RESUMEN

Estos trazos pretenden establecer los desafíos del agenciamiento feminista en Argentina para garantizar el derecho a decidir de los cuerpos gestantes en contextos de administraciones conservadoras. Partiremos de suponer que desde inicios del siglo XX hasta el presente primaron los proyectos tradicionalistas con rasgos liberales clásicos y neoliberales, donde prevaleció la defensa de la vida, las creencias y la estratificación social. El trabajo trata de elucidar, a partir del análisis de fuentes bibliográficas, el vínculo entre los cimientos institucionales de las primeras décadas del siglo XX y las injusticias en el marco del desarrollo de las lógicas neoliberales.

Palabras clave: *Conservadores, Instituciones, Feminismos, Neoliberalismo.*

ABSTRACT

These lines aim to establish the challenges of feminist agency in Argentina to guarantee the

right to decide of pregnant bodies in contexts of conservative administrations. We will start from assuming that from the beginning of the twentieth century to the present traditionalist projects with classical liberal and neoliberal features prevailed, where the defense of life, beliefs and social stratification prevailed. The work tries to elucidate, from the analysis of bibliographic sources, the link between the institutional foundations of the first decades of the twentieth century and the injustices in the framework of the development of neoliberal logics.

Keywords: *Conservative, Institutions, Feminisms, Neoliberalism.*

Introducción

Las desigualdades que padecen los cuerpos con capacidad de gestar representan un componente fundamental en la historia del mundo moderno y la construcción de la estatidad. Los distintos análisis realizados sobre el accio-

* Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y doctora en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: valeriaventicinque@yahoo.com.ar

nar del Movimiento Feminista con sus múltiples matices, pretenden demostrar que su dependencia en relación a los sistemas político y económico no es estática, sino que, en sus distintas etapas, este actor merece diferentes reflexiones. Nuestro escrito busca desentramar los particularismos de la relación que se va tejiendo entre las experiencias de estadidad conservadoras y los feminismos en Argentina. Buscaremos establecer los posicionamientos respecto a los derechos (no) reproductivos de los proyectos que administraron los destinos de los argentinx en las primeras décadas del siglo XX, y la gestión que encabezó Mauricio Macri a partir del año 2015. De esta manera intentaremos establecer vínculos y rupturas en la organización de la estadidad y su relación con las libertades de los cuerpos. Afirmaremos junto a Florencia Rovetto que las disputas por los sentidos contra-hegemónicos en torno a las problemáticas de género y sexualidades en las etapas de retroceso conservador son claves para desnaturalizar las desigualdades de género, frente al rearme ideológico y material del sistema que las sostiene (Rovetto, 2019: 86). En este sentido, en nuestro primer apartado dedicaremos algunas líneas a realizar precisiones conceptuales que entendemos podrán facilitar nuestras reflexiones. Luego intentaremos establecer las características que históricamente sostuvieron la institucionalidad de la salud de los cuerpos con capacidad de gestar, y la reproductiva en particular. Nuestro escrito cierra con el análisis de la relación sostenida entre la coalición Cambiemos y los derechos (no) reproductivos, junto a algunos trazos que ofician de reflexiones, aunque sin pretensiones de cierre definitivo¹.

1 Una versión preliminar de las ideas que aquí presentamos se encuentra en el trabajo: Venticinque, Valeria; Las tradiciones, el vínculo negador de los derechos de las mujeres. *Cuadernos del Ciesal*. Núm. 22, Vol. 2: 1-19. Dis-

Algunas aclaraciones conceptuales

Nos vemos en la necesidad de clarificar algunas nociones que entendemos fundamentales para nuestro análisis. De esta manera a partir de las reflexiones de Von Beyme (1985), comprendemos que el conservadurismo sufre la desventaja de surgir como reacción a otros ismos. Se definen como pragmáticos y prefieren limitarse a aquello que buscan conservar, a decir; la monarquía, la fe en la divina providencia, un sentido del misterio y la plenitud de la vida tradicional la defensa del orden y la defensa de la estratificación social. Por su parte, Rogers Scrutton (1991), señala que el conservadurismo, puede explicarse como el deseo de conservar, aunque esta constituye una definición floja e insuficiente, pues si bien en cada hombre y en cada mujer existe un cierto impulso a conservar aquello que es seguro y familiar, es la naturaleza de esa familiaridad lo que requiere ser examinado. El instinto conservador se funda, justamente, sobre ese sentimiento: es la materialización de la vitalidad histórica, la percepción individual de la voluntad de vida en su sociedad. En este sentido, debemos entender que el querer conservar es compatible con toda forma de cambio, siempre y cuando ese cambio sea también una continuidad.

Debemos necesariamente diferenciar estas nociones de los conceptos que surgen en los avatares de la práctica política y luego fueron incorporados a la ciencia, como es el caso del binomio inseparable izquierda-derecha. Fue Sergio Morresi (2008) quien elabora la noción de "nueva derecha" o derecha neoliberal, que presenta diferencias con otras derechas que camparon en Argentina y fueron tiñendo la estadidad. Ante todo, se trata de una fuerza que, de modo paulatino, ha ido rompiendo los lazos que la unían a las tradiciones nacionalistas y más ranciamente conservadoras, lo que

le permitió adoptar y refinar un ideario coherente y sistemático, conocido popularmente. En esta línea, es preciso pensar y analizar las lecturas de Alain De Benoist (1979), que nos invitan a comprender que es dificultoso pensar que es la derecha, pero esto no implica que no sea posible. Según establece De Benoist (1979), pensar la derecha, implica entender la doctrina que consideran que las desigualdades relativas a la existencia motivan relaciones de fuerza cuyo producto es el devenir histórico, y que estima que la historia debe continuar. En resumen, que la vida es la vida, es decir, una lucha, tanto para las naciones como para los seres humanos, en este sentido el enemigo es la ideología igualitaria. Partiremos de entender que hay tres modelos de liberalismo: el clásico de Locke, el moderno de Tocqueville y el contemporáneo o neoliberalismo de la Escuela de Austria que tiene como uno de sus representantes más destacables a Hayek. Nuestro escrito encuentra terreno fértil en este último modelo, el neoliberal, que Morresi elabora, pensándolo como una visión que cobija distintos, y a veces, contradictorios postulados teóricos que comparten una serie de rasgos distintivos: una percepción negativa de la igualdad socioeconómica, una perspectiva instrumental de la democracia y la idea de que las economías contemporáneas no pueden basarse más en el *laissez faire*. En este sentido debemos señalar algunos elementos de quien es considerado uno de los progenitores del pensamiento neoliberal, el ya mencionado Hayek. Así, se debe señalar, que el austríaco comienza a tener mayor relevancia a partir de la década del '80. Este autor ganó reconocimiento principalmente por su defensa del liberalismo y sus críticas a la economía planificada y al socialismo que, como sostiene en Camino de servidumbre, una de sus obras más relevantes, considera un peligro para la libertad individual que conduce al totalitarismo. Las premisas de este autor servirán como hoja de ruta para los proyectos de estatidad que recorrerán el mun-

do hacia fines del siglo XX. Entre sus premisas más conocidas, se puede subrayar la idea de que el actor estatal no debe asegurar ningún tipo de redistribución, sobre todo en función de un criterio de justicia social. Según Hayek (2007), las instituciones de la sociedad, como las leyes, los mercados o el Gobierno, incluso el sistema de precios o el lenguaje, no son un invento o diseño humano para responder a unas determinadas necesidades, sino que son fruto de un orden espontáneo que él consideraba un resultado de la acción humana, pero no de su diseño. Es por eso que defendía que no debería haber interferencias en la acción individual espontánea y consideraba que la idea del racionalismo de intentar diseñar conscientemente el mundo era una amenaza para la civilización, ya que esta, precisamente, había nacido a partir del orden espontáneo. Para Hayek (2007) lo fundamental era asegurar ante todo la libertad económica, anteponiendo un liberalismo autoritario a una democracia con elementos de regulación del mercado. De esta manera, como estableció Borón (2014), Hayek reformula el proyecto liberal a mediados del siglo XX, en consonancia con los nuevos desafíos que, para la continuidad del capitalismo, representaban las transformaciones económicas, sociales y políticas desencadenadas por la Gran Depresión, de esta manera y en paralelo, el trabajo del austríaco dejaría en claro que la democracia es una conveniencia, pero la libertad de mercado simbolizaba una necesidad, desde allí brotan todas las libertades.

Así, nos parece interesante tomar estas nociones junto a las reflexiones críticas de Fraser (2015) en relación al actual régimen neoliberal quien pretende, señala nuestra autora, atrasar el reloj en lo referente a la igualdad. En este sentido, agrega, la perspectiva neoliberal celebra, la elección individual, el intercambio entre iguales y el logro meritocrático, al tiempo que cierra los ojos ante las desigualdades estructurales laboriosamente descubiertas y cuestionadas durante las décadas anterior-

res por los grupos subalternos, incluidos los feminismos.

La construcción del Estado sanitarista

En relación a las decisiones en materia sanitaria de las administraciones que dirigieron los destinos del país, podemos afirmar que históricamente la salud de los cuerpos gestantes se reguló bajo el lema de la maternalización. Esta representación social asumida como institución estatal no sólo señalaba, que las mujeres debían ser madres, sino que su función específica debía ser esa. (Nari, 2004; Becerra, 2011; Barrancos, Guy y Valobra, 2014; Gramático, 2000, Biernat y Ramacciotti, 2011).

Es sumamente explicativa la manera en que describe Figari el lugar de las mujeres en la primera mitad del siglo XX en Argentina y la región, señalando que estas podían asumir dos roles como madres o prostitutas, ambas respondían a la dualización y a la particular posición de la mujer, fuera como defensora del orden republicano o instigadora del caos (Figari, 2009). Entendemos que, por este motivo, en algunas grandes ciudades del país se fue organizando el parto hospitalario y los cuidados alimenticios para lxs recién nacidxs y sus madres en el período del puerperio. En este sentido, tempranamente, como señala Nari (2004), a fines del siglo XIX, comenzaron a organizarse en los espacios públicos, semi-públicos y privados las salas de parto, y los servicios de ginecología y obstetricia. Fiel a una postura pro-natalista, en Argentina, los efectores sanitarios proliferaron en función de la alimentación de los más pequeños y de las mujeres que amamantaban. De esta manera, se fueron organizando "lactarios" que tenían como misión preservar la integridad de lxs recién llegados, estos proveían de leche de nodrizas o industrial a las familias con menores ingresos. De la misma manera, se distribuían elementos para elaborar alimentos en la etapa en que debían incorporarse nuevos alimentos para un mejor desarrollo de lxs niñxs. Estas

acciones se realizaban en los institutos de puericultura que dependían de los gobiernos municipales, única instancia de presencia de la estatidad local. Así el proceso de medicalización de la reproducción se apoyó en un sistema público-privado, coexistiendo distintos tipos de instituciones protegiendo y vigilando las corporalidades femeninas. Lxs médicxs buscaron su espacio y la escucha ante el mandato de las mujeres de la élite que conducían la Sociedad de Beneficiencia y otros espacios sanitarios, lxs enfermerxs coexistieron con las monjas. Con resignación y sinceridad se aceptaba la injerencia ante la insuficiente presencia estatal. Las gestiones conservadoras fueron asumiendo estilos libertarios donde la estatidad tenía nula o poca presencia. En las primeras décadas del siglo XX el Estado buscaba el desarrollo capitalista y comenzaba a organizar la vida social, existiendo un proteccionismo moderado de mercados nacionales que se fue constituyendo, en materia de salud, con la sumatoria de hospitales de la colonia, generalmente confesionales, y cierta presencia de establecimientos de dependencia pública que se construyeron en las primeras tres décadas del siglo XX. Como señala Marcela Nari (2004), las formas que asumían las instituciones de la época naturalizaban la presencia de monjas y médicos trabajando en un mismo espacio, así, todos circulaban por hospitales públicos, sociedades laicas o donde fuese necesario (Nari: 2004: 39).

Un elemento distintivo del período, podemos decir, fue el hospital que se constituyó progresivamente como el lugar de atención para el sector más vulnerable, el resto recibía atención en su casa de la mano de profesionales de la salud. El golpe de estado que derrocó al gobierno constitucional de entonces habilitó en la Argentina la irrupción militar sistemática en la gestión del Estado nacional durante las siguientes décadas. En esta misma línea consolidó las prácticas y políticas públicas que involucraban la imposibilidad de

tomar decisiones sobre sobre la vida sexual y (no) reproductiva de las personas con capacidad de gestar.

De este modo, nace un período complejo y sinuoso, como relata Karina Felitti (2010), donde los discursos pronatalistas fueron una constante, reforzados a partir de 1974 con una medida que prohibía la venta libre de anticonceptivos y las actividades de planificación familiar en dependencias públicas. Para las feministas, entonces, se trataba de sostener la libertad de decidir sobre la reproducción en un clima de ideas desfavorable, que renegaba del mandato impuesto por la ideología de la domesticidad, que asignaba a las mujeres el reinado del hogar y el deber maternal. Esta situación será una constante que impregnará las formas y sentidos de las políticas de salud (no) reproductivas en Argentina, este escenario, persistirá hasta el retorno a la estabilidad democrática en el año 1983.

En este sentido tomamos el relato de Bacci y Oberti (2022), quienes señalan de manera contundente, las formas en que las interrupciones democráticas dieron tratamiento a las institucionalidades ocupadas de las personas con capacidad de gestar. Como señalan las autoras, durante las dictaduras, los cuerpos estuvieron sometidos de manera sistemática a controles a través de la distribución en el espacio, la regulación del tiempo y vestimentas; a violencias extremas en el encarcelamiento, la tortura, el asesinato y la desaparición; y a la apropiación de niñxs. En esta línea Bacci y Oberti (2022), afirman que el control que ejercieron los gobiernos durante los períodos de suspensión del Estado de Derecho, se expresó de manera determinante en los cuerpos, la denuncia de los crímenes, y la búsqueda de verdad y justicia. Reflexionan al cierre, afirmando que el cuerpo se presentó como evidencia no sólo de la vulnerabilidad extrema a la que estuvo sometido, sino también de la resistencia (Bacci y Oberti, 2022: 13).

Siguiendo nuestra línea de análisis, como señalan Ramacciotti y Biernat (2011), en la Argentina las políticas sanitarias para las mujeres, giraban en torno a un modelo pro-maternalista que, a mediados del siglo XX, vuelve su foco de atención hacia el cuidado de las infancias en detrimento de la protección de las madres. Sin embargo, ni los métodos anti-concepcionales ni el aborto eran penalizados energéticamente y, a pesar de la existencia de un fuerte discurso natalista, no fueron incorporadas al corpus legal medidas de estímulo de la natalidad. En su lugar, durante las décadas de 1920 y 1930 se van imponiendo una serie de ideas que tienden a proteger a la familia y a desvincular a las mujeres del mercado de trabajo. Los feminismos locales en ese entonces, señala con precisión en su investigación doctoral Nari (1995), encontraron en el argumento pro-maternalista una forma de cohesión a las mujeres y auto-valorar sus propias prácticas e ideas, aunque esta postura provocó el oscurecimiento de su diversidad interna como grupo. Queda claro que, en este período de imperio del conservadurismo, el liberalismo fue un sistema de convivencia deseable, mientras las reformas eran realizadas desde arriba, deslindando lo político de lo económico, acentuando, como señala Botana (1994), en este último campo, el espíritu renovador, en tanto se contenía en el primero todo intento de evolución.

De esta manera se observa que las políticas públicas sanitarias destinadas a las corporalidades con capacidad de gestar fueron construidas desde el binomio mujer-madre, entendiéndolas como objeto de reformas y un elemento esencial para un proyecto que en su seno albergaba una premisa fundamental: construir y cuidar la raza. Y así, se entiende que las desigualdades sufridas por las mujeres con respecto a los varones y la consecuente discriminación legislativa habilitaba una forma de pensar las primeras políticas públicas, que fueron estructuradas para aquellas en tan-

to madres y no ciudadanas. En este sentido, esto permitió que estos años se caracterizaran como momentos de opresión femenina, impediendo los miedos y los silencios.

Asimismo, muestra la manera en que se resuelve la cohesión y la integración social entendida como el derecho que a cada uno le asiste de constituirse reconocerse y ser reconocido como un sujeto valioso para su sociedad y de proyectar su vida más allá de la mera supervivencia. Esto trae cierta claridad en la forma en cuanto al lugar que ocupan y ocuparon las mujeres en el diseño de las políticas y la falta de reconocimiento sufrida por éstas en estos procesos a lo largo del siglo XX. A su vez, los estudios de las mujeres, así como los estudios feministas y de género, han permitido advertir que el tratamiento que recibe aquello que se enfoca de forma marginal, se valora negativamente, se deja en la sombra o se excluye resulta tanto o más significativo que lo que se enfoca de forma preferente, y permite, por ello mismo, clarificar el sistema de valores dominantes, ya que constituye la cara oculta del saber androcéntrico.

Los feminismos y los conservadores

Así, como señala Mabel Bellucci (2014) entre otros autores, la Argentina transitó una larga historia de procesos de violencia institucional. Meses antes de 1976, la desaparición forzada de personas se convirtió en la modalidad vertebral de la represión ejercida por el poder, pero sólo un discreto porcentaje de la sociedad civil en general se vio alertado por estos sucesos; en Argentina, fueron especialmente mujeres. Esto provocó la expulsión de contingentes femeninos de lo privado a lo público, y fue así como muchas de ellas cumplieron una función reparadora en las heridas que el terror generaba. De esta manera la relación de los feminismos locales y las gestiones conservadoras o de centro derecha fue históricamente compleja. En la segunda mitad de los años setenta y primera de los ochenta, como señala Jelin

(1997), hay tres procesos históricos que se plasman en el accionar público de las latinoamericanas: los procesos de democratización político-social; una creciente movilización y atención internacional hacia las mujeres latinoamericanas; y el cambio en el contexto económico-mundial. De esta manera, la crisis del Estado bienestarista combinada con políticas de ajuste y su impacto social, causó consecuencias de impacto hacia ambos géneros, pero inequitativamente (Jelin, 1997).

Así, en algunos años, la cuestión de género sería materia en todas las nuevas expresiones del espacio público que se fueron gestando en el país; esto se produjo de la mano de una clara feminización de la pobreza que aumentó en los años noventa, ellas lograron teñir de verde campaña y violeta la protesta. En contraste, en un ritmo acompasado por su doble condición de trabajadoras/militantes, las mujeres organizadas fueron acumulando un mayor conocimiento de la teoría y la práctica de los feminismos, establecieron vínculos fluidos con las redes temáticas que iban surgiendo en América Latina. Así, durante los años previos a la renovación de la carta magna en Argentina, que se logra en el año 1994, se inició un proceso de tratamiento de las cuestiones de género en todas las áreas del Estado. De esta manera, se fue generando un clima de incidencia de políticas a favor de las mujeres durante los años '90. Como consecuencia de los cambios sociales y culturales de la última década del siglo XX, la Argentina avanzó en materia legislativa en el ámbito latinoamericano con la sanción de leyes que han redistribuido los derechos a muchas. perfiles institucionales más nítidos que facilitaron su interlocución con agentes externos. Siguiendo esta lógica, señala García (2020), fue creciendo la conciencia de una lucha sostenida en oposición a los sectores conservadores, quienes pretenden regresar al medioevo, en dicha contienda el botín de guerra son los cuerpos de las personas gestantes, en primer lugar, de las mujeres. Aunque se

opongan al aborto legal en nombre de la vida, lo que en realidad defienden estos sectores es la imposibilidad de decidir libremente sobre el deseo, el cuerpo y la sexualidad (García, 2020).

En los años noventa, los actores sociales dirigidos y protagonizados por mujeres comenzaron necesariamente a contar con instrumentos que permitieran rendir cuentas, a la sociedad y a las agencias donantes, en relación a resultados tangibles, procesos de planificación de actividades, normas laborales internas en las organizaciones. Los cambios en las políticas de las Agencias de Cooperación tuvieron también un efecto en la cultura institucional de estas organizaciones ya que, para varias de ellas, junto con la “virtud” del activismo militante de las organizaciones latinoamericanas se esperaba también un impacto en las políticas públicas, y los consecuentes resultados concretos a mediano plazo.² En la década del noventa, el Movimiento se academiza y se institucionaliza; llega el tiempo de las políticas sociales de “equidad de género”, de los encuentros y proyectos de mujeres financiados por la ONU y de los programas de micro-crédito del Banco Mundial para las mujeres pobres, programas “oficiales” que conviven con las variadas iniciativas de grupos de feministas que luchan

por la autonomía. También se introducen categorías y conceptos para abordar la problemática, de esta manera, el concepto de género se sustancializa a partir de la intervención académica en el movimiento. Como señaló Alicia Naveda (2014), las políticas recomendadas por organismos internacionales se orientan a generar condiciones para la acumulación a escala global garantizando los derechos del capital con control social y especialmente en la implementación de políticas sociales eficaces, eficientes y fiscalmente sostenibles que coadyuven a evitar estallidos sociales

Los feminismos se caracterizaron históricamente por la composición de sus miembros, por los programas levantados; si las mujeres y cuerpos feminizados (de manera mucho más reciente) que lo integraron fueron una vanguardia, era en ese espacio donde se dibujaban las prioridades, con prerrogativas de universalismo que algún tiempo después revelaría sus limitaciones. Como señala Teresita Barbieri ante el fenómeno feminista, mediante el ejercicio de intuición y razón a la vez, las feministas lanzaron una primera hipótesis, la subordinación que afecta a todas o casi todas las mujeres es una cuestión de poder, pero éste no se ubica exclusivamente en el Estado y en los aparatos burocráticos. Sería un poder múltiple, localizado en muy diferentes espacios sociales, que podría incluso no vestirse con los ropajes de la autoridad, sino con los más nobles sentimientos de afecto, ternura y amor (Barbieri, 1993).

Con el nuevo siglo ollas y piquetes populares se apropiaron del espacio público, y agilizaron la salida del gobierno de la Alianza; en este marco se destaca el protagonismo femenino en el corte, en la realización del sustento cotidiano para todxs, en las acciones que fueron transformando el rol de las mujeres de los sectores populares, muchas jefas de hogar y otras, acompañando a sus parejas en la lucha y haciéndose protagonistas de la misma.

2 En este sentido, podemos establecer que, a partir del 2002, la Argentina se convirtió en un laboratorio de nuevas formas de acción colectiva, visibles en las movilizaciones de los desocupados, el surgimiento de asambleas barriales, la recuperación de fábricas quebradas y la multiplicación de organizaciones. Durante un tiempo, en este escenario de efervescencia y de cruces sociales inéditos, tendió a imponerse la demanda de solidaridad, pero hacia el 2003, disminuyen las nuevas movilizaciones, se fraccionan las organizaciones de desocupados, los actores son partícipes, de manera creciente, de políticas y acciones de gestión.

Como señala Alicia Naveda (2014), en la Argentina, luego de la crisis del 2001 las políticas públicas fueron evidenciando un cambio importante en la dirección de contención social. Estas nuevas institucionalidades paliativas de situaciones que emergían ante el avance del paradigma neoliberal, se diseñaban y fueron puestas en práctica bajo el convencimiento que las desigualdades son naturales. Así, siguiendo los preceptos se fue reafirmando la idea de que la pobreza es un problema individual, y de esta manera las diferentes capacidades conducen a algunos a la pobreza y a otros a la pobreza.

A comienzos del siglo XXI, los feminismos argentinos se encontraron en una situación favorable respecto a otros tiempos. El retorno del actor político por excelencia y la presencia, más allá de las formas, de una perspectiva de género en la gestión pública, que impide ignorar los históricos reclamos, permitieron encontrar cierta luz en el recorrido por el logro de más derechos. Aunque, a partir del año 2015, como relata Silvia Levin (2020), el patrón de distribución, protección social e integración que parecía haberse instalado, cambió en Argentina, como resultado de una modificación en la conducción política en la administración nacional, que durante cuatro años estará a cargo de Cambiemos de orientación conservadora-neoliberal. En varios sentidos, la victoria electoral de Cambiemos, expresó una experiencia novedosa desde el punto de vista de la historia política argentina. Fue la primera vez desde 1916, que el presidente electo no provenía de las filas de la UCR³ ni

del Partido Peronista. Asimismo, fue original que una alianza política hegemonizada por el PRO⁴, con una impronta sinceramente neoliberal, que definió una propuesta electoral de reformas pro-mercado, como señala Gabriel Vommaro, accediera a la Presidencia de la Nación (Vommaro, 2019).

En esta misma línea de análisis Sosa y Vera (2020), señalan que uno de los efectos más rotundos de los programas de ajuste estructural inherentes a las políticas de la gestión que encabezó Mauricio Macri fue el crecimiento del trabajo gratuito de las mujeres en el hogar y la profundización de su empobrecimiento, como producto de los recortes y reconfiguración de

lo largo de su historia tuvo diferentes conformaciones y fracturas y a través de las mismas gobernó en diez oportunidades el país, mediante las presidencias de Hipólito Yrigoyen (1916-1922 y 1928-1930), Marcelo T. de Alvear (1922-1928), Agustín P. Justo (1932-1938), Roberto M. Ortiz (1938-1942), Arturo Frondizi (1958-1962), José María Guido (1962-1963), Arturo Illia (1963-1966), Raúl Alfonsín (1983-1989), y Fernando de la Rúa (1999-2001). Llegó también a la Vicepresidencia de la Nación en los primeros mandatos de Juan Domingo Perón, y Cristina Fernández de Kirchner.

- 4 Propuesta Republicana (PRO): es un partido político de la Argentina. Desde 2015 forma parte de la alianza Cambiemos / Juntos por el Cambio. Fue reconocido legalmente en 2005 con el nombre de Compromiso para el Cambio, luego cambió su nombre a Propuesta Republicana en 2008. PRO gobierna la Ciudad de Buenos Aires desde 2007, bajo las gestiones de Mauricio Macri (2007-2015) y Horacio Rodríguez Larreta (2015-a la fecha). En 2015 conformó la alianza Cambiemos con la Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica con la que ganó las elecciones presidenciales de 2015 por medio de balotaje.

3 La Unión Cívica Radical es un partido político argentino, fundado el 26 de junio de 1891 por Leandro Alem, siendo uno de los más antiguos en vigencia en Latinoamérica y el primer partido político moderno del país. En la actualidad, el presidente del Comité Nacional de este partido es Gerardo Morales, gobernador de la provincia de Jujuy. A

los programas sociales por parte del gobierno. Es decir, aquellas funciones en las que el Estado intenta tomar la retirada, vuelven a recaer sobre las familias, particularmente en las mujeres e identidades feminizadas, esta situación se replica en la esfera social y comunitaria (Sosa y Vera, 2020). De esta manera, las decisiones tomadas, evidenciaban la falta de una línea de trabajo claro en materia de políticas públicas, coberturas problemáticas en instancias locales, ausencia de insumos, pérdida de calidad de atención, grave déficit en materia de recursos humanos, entre otros problemas. Esta versión conservadora y “*sui generis*” que va desarrollándose en la gestión estatal, fue construyendo relaciones fluctuantes y tensas con los feminismos locales.

En particular, y en relación a la salud de los cuerpos gestantes, la desjerarquización del Ministerio de Salud de la Nación, golpeó de manera directa las políticas de salud sexual y (no) reproductivas. Esta situación se evidenció en el deterioro que sufrieron las prestaciones del PNSSyPR⁵, cuestión que se expresó en crecientes dificultades en cuanto al acceso a la información y a ciertos servicios e insumos, así como también, en relación a la provisión de métodos anticonceptivos. Estas restricciones, tuvieron como contracara la consolidación de un modelo de acceso privilegiado a estos recursos, por parte de sectores minoritarios de la población y con mayor poder adquisitivo. El mencionado Programa nació en el año 2003 con la finalidad repensar la salud sexual y reproductiva de la ciudadanía, hacerlo desde la prevención y lograr su monitoreo a través de mecanismos de control. De esta manera se buscó equidad e introducir la perspectiva de género, ya que las mujeres argentinas, fueron

históricamente receptoras de políticas de población según el objetivo de los gobiernos, pasaron históricamente de ser madres y reproductoras de la clase obrera, a ser controlada por su alta natalidad o bien, luego, a ser vigilada por medios coercitivos para fomentar el crecimiento poblacional nuevamente. En este sentido, en el año 2003 se inaugura una nueva tradición de políticas que presentará una forma innovadora de pensar a las personas con capacidad de gestar. Entre las iniciativas más originales, encontramos el ya mencionado PNSSyPR⁶, que surge a partir de la sanción de la 25.673. Esta normativa se aprobó casi veinte años después del retorno a la democracia, el debate en torno a la ley nacional se había iniciado con motivo de la media sanción en la cámara de diputadxs en 1995, continuó con la pérdida de estado parlamentario en el año 1997, terminó con la aprobación definitiva por senadorxs en la etapa final del año 2002. Si bien el cambio de siglo trajo modificaciones normativas disruptivas en los distintos niveles de políticas y prácticas públicas que atienden las sexualidades y reproducciones de las mujeres, fue quedando por afuera y demandante la Interrupción Voluntaria del Embarazo (IVE).

Aunque la legalidad de los derechos (no) reproductivos y el aborto específicamente en Argentina se ignoró durante décadas, fue a inicios del año 2012 que la justicia aclaró en un fallo histórico, más conocido como F.A.L., los alcances de la penalización del aborto en todo el territorio nacional. Hoy se encuentra vigente la Interrupción Legal del embarazo (ILE), que deja asentada la inimputabilidad de quienes realizan un aborto en ciertas cir-

5 En la actualidad, la República Argentina está regida por la Ley 25.673 que dio creación al Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el año 2003.

6 Reglamentado en el mes de mayo, esta política se propone mejorar la satisfacción de la demanda y adopta un enfoque preventivo y de riesgo; instrumentando acciones tendientes a ampliar y perfeccionar la red asistencial en materia de salud sexual y (no) reproductiva.

cunstancias, a decir, cuando está en riesgo la salud física y/o mental de las personas gestantes, y en caso de violación o incesto, en las demás circunstancias es considerado ilegal y consecuentemente sancionado con la cárcel efectiva. En el caso de la interrupción legal es necesario señalar, que suele verse afectada en la práctica por el posicionamiento respecto a la objeción de conciencia que pueden tener algunos equipos de salud pública, efectores de salud o incluso provincias que se auto-proclaman "celestes". El año 2012 marca un significativo paso hacia adelante en relación a derechos reproductivos, tubos antecedentes que marcaron ciertas miradas cómplices en el contexto de la transición democrática, así, a fines de 1986, se derogaron los decretos que prohibían las actividades destinadas al control de la natalidad dictados en la década del '70. Y en el año 1985, el Congreso Nacional había ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, que fue posteriormente incorporada a la Constitución Nacional en 1994.

Así es como, tradicionalmente, las políticas públicas dirigidas a las mujeres y personas gestantes respondieron a criterios natalistas en los que la población femenina no era sujeta de derechos, sino que los alcanzaba a través de la familia o la pareja. A partir de la puesta en marcha de esta política pública nacional, se definieron nuevas líneas de acción en materia de salud pública en las diferentes provincias, que fueron demarcando las políticas y las prácticas sanitarias, presentándose también con una forma innovadora de pensar la salud de las personas con capacidad de gestar. En esta misma línea, en relación a los derechos (no) reproductivos la coalición que dirigió los rumbos de la administración nacional en el arco temporal 2015-2019, habilitó el debate sobre la interrupción voluntaria del embarazo, fruto de años de lucha, como recuerda Mónica Tarducci (2018). Fue La Campaña que a lo largo de más de una década profundizó una lucha

de años por el aborto legal, este espacio fue creciendo, se fueron incorporando numerosas organizaciones, que fueron iluminando una demanda histórica, "legal, seguro y gratuito."⁷

La situación de las mujeres frente a las reformas en salud difiere sustancialmente según la posición social, la ubicación geográfica, los recursos con que cuenta, su historia de vida. Aquellas con mayores recursos tienen cobertura de salud, mejores posibilidades de acceso a métodos anticonceptivos eficaces, servicios en efectores de salud, posibilidad de "libre" elección sobre sus cuerpos. En cambio, la población más vulnerable encuentra dificultades para acceder a las políticas públicas que se van generando de manera precaria y desinformada.

Retomando nuevamente a Levin (2020), nos permitimos afirmar que, el modelo de Cambiemos profundizó los problemas de integración social, las brechas sociales, la pobreza, el desempleo. De esta manera los logros en materia de inclusión social y bienestar alcanzados en períodos anteriores, batallados por décadas por la acción sostenida de un grupo de actores sociales, se fueron evaporando. Los proyectos que conservan e interactúan con modelos neoliberales del estilo Cambiemos profundizan las desigualdades complejas que presenta nuestra realidad nacional (de clase, territoriales, del ciclo de vida, de género no binarias, etnia-raza). Estas inequidades poseen la particularidad de

7 Es preciso recordar que se presentaron proyectos de ley para despenalizar y legalizar el aborto en 2007, 2010, 2012 y 2014, logrando que el último, presentado el 5 de marzo de 2018 llegara a discutirse en ambas Cámaras, siendo aprobado por la Cámara de Diputados el 14 de junio y rechazada por la Cámara Alta el 8 de agosto. Este proyecto de legalización del aborto, debe recordarse, poseía algunos cambios a la propuesta original de la Campaña Nacional por el Aborto Legal, Seguro y Gratuito.

funcionar entrecruzadas, se potencian entre sí y generan capas de desigualdades que se transmiten de generación en generación. Las instituciones del Estado argentino se van constituyendo al calor del conservadurismo que no logra (o no tiene intenciones) desagregar la pluralidad societal, negando la multiplicidad de existencias de cuerpos gestantes.

En síntesis, en la misma dirección que lo señala Bahía (2018), el sentido de las políticas y prácticas en materia de salud pública con pretensión universalista, se vinculan con una experiencia de sociedad más democrática. Quienes defienden la austeridad fiscal a ultranza, imponen un paquete de prestaciones básicas orientadas a paliar las situaciones de extrema vulnerabilidad de los sectores más excluidos, y precisamente, quienes se encuentran siempre más en los bordes, son las personas con capacidad de gestar. En este sentido, la oposición de liberar los cuerpos se encuentra en sintonía con las formas de hacer y pensar las prácticas y políticas públicas de la coalición Cambiemos y sus aliados estratégicos.

Fue comenzando a interrumpirse esa una nueva tradición en gestión que invadió las políticas y prácticas públicas de la estatidad argentina con el nuevo siglo, funcionando como germen de innovación que lentamente se incorporaba en determinadas áreas posibilitando lograr cierta igualdad de oportunidades y buscando hablar de personas con capacidad de gestar en términos concretos. Este recorrido fue una batalla ganada por los feminismos de fines del siglo XX en Argentina, como señalaba Dora Barrancos (2015), las mujeres argentinas, en gran medida, se han construido como resilientes, ampliando la experiencia de comunidad de sentido en la enorme diversidad del colectivo y los desafíos que cuentan para las nuevas prerrogativas, es el acicate mayor para defender lo conquistado y avanzar en materia hacia el horizonte de la igualdad.

De esta manera, en los primeros años del siglo XXI se aprobaron leyes de Educación Se-

xual Integral (ESI), acceso a la anticoncepción quirúrgica, y otras normas que promueven la posibilidad de regular la fecundidad. El grado de implementación de cada una de estas disposiciones es muy disímil debido a que en muchos casos los programas enfrentan situaciones de obstaculización conservadora, así como también impedimentos institucionales para poder llevar a la práctica esas políticas.

Los cambios en las voluntades electorales y el posicionamiento de la coalición Cambiemos al frente de la administración nacional fueron produciendo una serie de modificaciones que impactaron en la organicidad de la estructura estatal. Las mencionadas reformas incluyeron decisiones que significaron subordinación de derechos, tal es el caso del Ministerio de Salud, esta decisión tendrá un impacto contundente en las necesidades sanitarios de quienes menos tienen. Según Tobar (2002) la búsqueda de “neoliberalizar” el sistema sanitario, se inició en la última dictadura, que irrumpió en el sistema democrático argentino en el año 1976. Consecuentemente, la decisión del gobierno liderado por Mauricio Macri de degradar la cartera sanitaria desencadenó incomodidades y desequilibrios en el sistema. Aquí nos encontramos con un proyecto económico que se caracterizó por la imposibilidad de reconocer la necesidad de una instancia representativa a nivel nacional en el área salud, y en este sentido, como señala Fraser (2015), las injusticias por falta de reconocimiento son tan graves como las injusticias distributivas, y no pueden reducirse a estas últimas. Dentro de esta misma lógica, en el año 2018, bajo la administración de la coalición Cambiemos, se vuelve a buscar despenalizar el aborto junto a la pujante Campaña que integra el Movimiento Feminista argentino. De esta manera se trató de lograr que finalmente sea ley, pañuelos verdes en cuellos acamparon para interpelar a un Congreso que luego de meses de espera les brindará una respuesta negativa a quienes durante décadas activaron por la libertad de los

cuerpos gestantes. El debate por la despenalización buscó brindar ciertos aires de progreso y búsqueda de prácticas respetuosas de los cuerpos gestantes a un proyecto que profundiza sus prácticas conservadoras de manera sistemática. Los motivos que fundamentaron el no del congreso fueron pobres, escasos, y cómplices de un ejecutivo declaradamente anti-derecho. Posiblemente, la aceptación por la despenalización del aborto, implicaba cuestionar uno de los pilares en los que se asentó la sociedad argentina históricamente: el natalismo, en tanto emblema de una época que aún continúa vigente impulsado por las fuerzas conservadoras que con argumentos del pasado defienden sus posturas.

Como explicó Josefina Brown (2020), en el 2018 tuvo lugar, finalmente, en la historia argentina el tan esperado debate de una ley de interrupción legal del embarazo en el Congreso de la Nación Argentina, centenas de proyectos de ley, la mayor parte a favor, pero también algunos contrarios a la liberalización del aborto habían transitado ese recinto en busca de lograr debate parlamentario infructuosamente. De la sorpresa emergió una enorme marea verde que puso en la calle a millones de manifestantes en pro de la legalización del aborto. Entre otras razones, por la mayor capacidad de respuesta del movimiento de mujeres y los feminismos, la Campaña Nacional por el Derecho al Aborto en funcionamiento desde 2005 tuvo, porque ya las había ido construyendo, la capacidad y la posibilidad de acción inmediata.

Con una nueva coalición de gobierno buscando políticas públicas de integración social y cumplir con las promesas de campaña se logra la despenalización del aborto en Argentina, como señala Felitti (2021), la Ley de IVE refiere a la "autonomía de la voluntad" y esto significa un cambio sustantivo respecto a cómo estaban facilitándose los abortos no punibles hasta fines del 2020. Dentro del plazo de 14 semanas inclusive, ya no es necesaria

una justificación, las causales que antes debían exponerse: es suficiente que una mujer o persona con capacidad de gestar requiera una IVE en el ejercicio de su voluntad y de su derecho. Esta situación produce un cambio en el paradigma de atención que puede extenderse hacia otras prestaciones de salud y también a otros ámbitos como señalo más adelante.

En síntesis, podemos afirmar que las modificaciones electorales acontecidas en el año 2019 marcaron el descontento hacia un rumbo político y económico que estaba llevando a la Argentina al precipicio del mercado. Sin embargo, también coincidimos junto a Iglesias y Lucca (2020) que el ascenso político-electoral de la coalición liderada por Mauricio Macri sigue latente, su fervor gubernamental, como su persistencia en la política argentina se debe a que expresa valores y principios con fuerte arraigo en la sociedad argentina, aquí se alojan nuestras dudas y algunos temores.

Reflexiones para seguir pensando

Historizar representa un mejor enfoque, nos permite apreciar el carácter socio estructuralmente diferenciado e históricamente específico de la sociedad capitalista contemporánea. Nuestro escrito partió de suponer que las ideas conservadoras acompañadas del neoliberalismo, o bien neo-conservadoras, componen una fórmula explosiva que dinamita los derechos de la ciudadanía más vulnerable, en este caso le decidimos darles especial tratamiento a las personas con capacidad de gestar. Así podemos afirmar luego de nuestro recorrido analítico, que más allá de las ideas que llenaron de tinta las plumas de muchxs pensadorxs y analistas latinoamericanxs, Argentina tiene una tradición de instituciones marcadas por la ideología pro-natalista, que inscribimos en los estilos de gestión de carácter conservador, sostenida hasta nuestros días. Lejos de ser uno de los países más progresistas de la región, la perspectiva de género en las acciones gubernamentales, que implica que los seres humanos tengan la posi-

ción y el estatus para participar como pares en cualquier arena importante de la vida social, aún es un proyecto inconcluso a lo largo del territorio nacional. En relación a los derechos (no) reproductivos el conservadurismo sigue apropiándose de los cuerpos gestantes para la manipulación estatal-empresarial, y la legalidad del aborto hoy, no impide las prácticas objetoras sistemáticas como estrategia habitual. De esta manera, se siguen multiplicando los riesgos de las personas con capacidad de gestar que deciden interrumpir un embarazo y otras prácticas necesarias en el marco de un bienestar integral sexo-reproductivo. Esto se genera por las desobediencias de ciertos sectores que pretenden seguir apropiándose de las corporalidades, y en particular aquellas pertenecientes a los sectores más vulnerables. De esta manera, la oposición al reconocimiento de esos derechos (no) reproductivos, no ancla exclusivamente, como fuimos mostrando, en un discurso religioso, sino secular, científico, médico, legal-conservador que asume la denominación de objeción o bien está invisibilizado en la multiplicidad de motivos que se suelen enumerar en los efectores públicos para negar derechos. El principio de autonomía que exige el respeto de las decisiones de las personas en el marco de su proyecto de vida, se institucionaliza en el reconocimiento del derecho de todos a elegir según sus propias convicciones el método anticonceptivo que desean utilizar, y la posibilidad de decidir experimentar o no físicamente la maternidad o la paternidad. Por lo tanto, tenemos que pensar en los derechos (no) reproductivos como en la oportunidad de lxs seres humanos de regular su propia sexualidad y capacidad reproductiva, así como a exigir que todxs asuman sus responsabilidades por las consecuencias del ejercicio de dichas libertades. En este sentido, el Estado Macrista profundizó la falta de reconocimiento en materia de derechos básicos, constituyendo injusticias fundamentales negando nuevamente por acción u omisión la despenalización del

aborto en Argentina y recortando instancias que construían equidad ante el desamparo histórico hacia las corporalidades gestantes.

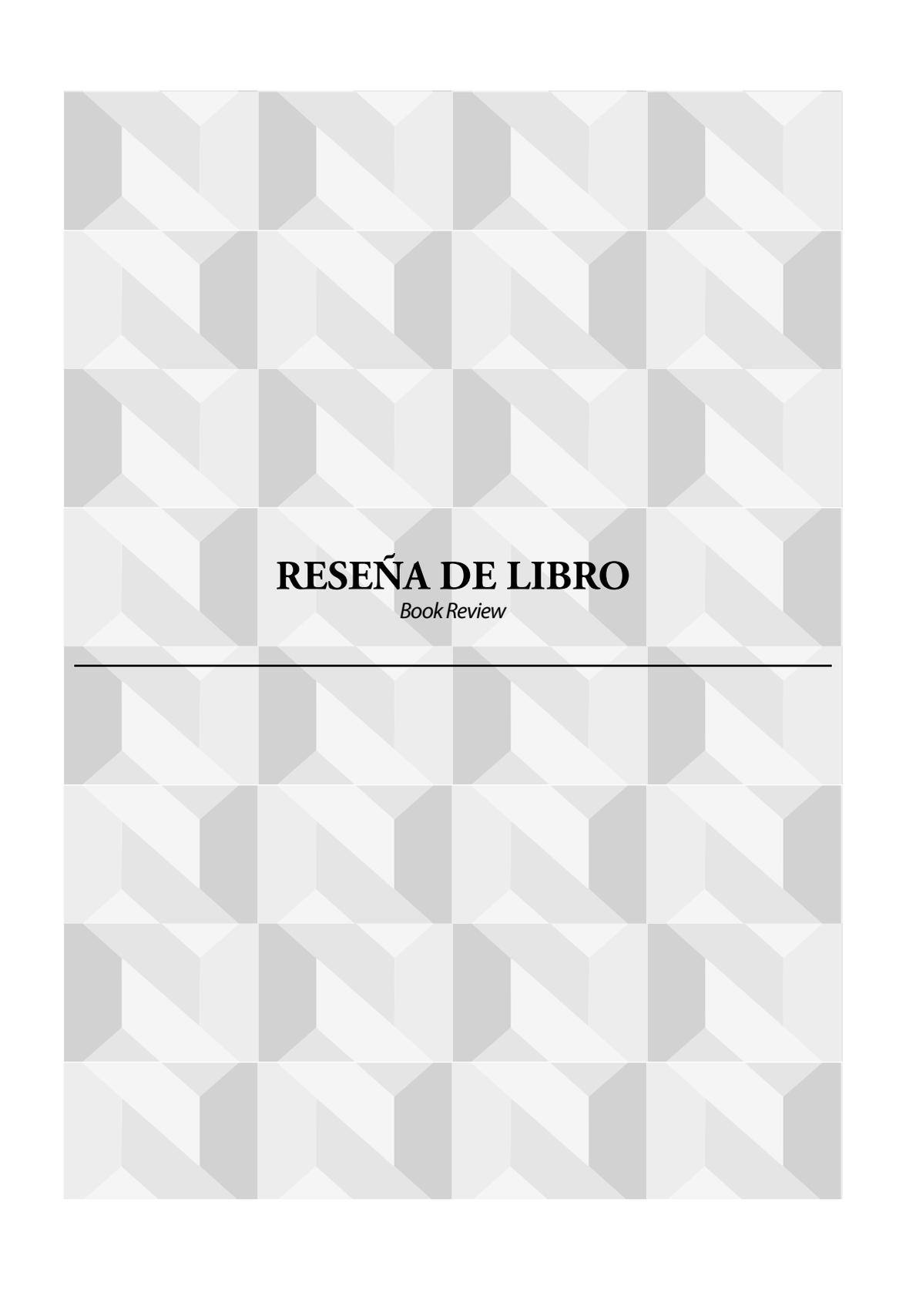
De esta manera, se observa que la sexualidad de lxs argentinxs estuvo ligada históricamente a las miradas biologicistas y biomédicas, donde los ejes son la genitalidad y las enfermedades o efectos no deseados de la genitalidad. Consecuentemente, la reproducción de los cuerpos se dispuso institucionalmente con formatos autoritarios y moralizantes, olvidando la importancia del placer y la construcción social de los cuerpos gestantes. En esta línea, el parto como producto histórico fue pensado como dolor para quienes tenían la obligación indelegable de reproducir la raza, y aún más, significó frustración para aquellas personas que no podían lograr cumplir con dicho mandato. Progresivamente las luchas accionadas desde los feminismos buscando el reconocimiento de los derechos (no) reproductivos fueron interpelando, logrando la ampliación de las libertades. Tristemente, sin embargo, las dificultades se siguen interponiendo en el ejercicio de gestiones conservadoras que des-financian la salud, buscando despojar de las conquistas a quienes más las necesitan. Así se genera un mecanismo cotidiano brutal, que parte de un entramado más sofisticado y difícil de desmontar, donde el modelo conservador-neoliberal se ejerce una forma de violencia compleja y complaciente con sus aliadxs de turno.

A modo de cierre, podemos señalar que encontramos un entramado ilógico entre el poder patriarcal encarnado en un modelo de gestión, las gestiones conservadoras y el modelo de estatidad neoliberal. Estos vínculos perversos fueron puestos en cuestión en el 2021, año en que finalmente las calles argentinas gritaron “es ley”. La nueva normativa tiene un destino incierto, aunque hoy, un poco más esperanzadxs pensar los cuerpos gestantes buscando en ellos respuestas políticas.

Referencias bibliográficas

- Bacci, C. y Oberti, A. (2022). *Un diálogo sobre testimonio, género y afectos*. En C. Bacci y A. Oberti (Comps.). *Testimonios, género y afectos* (pp. 9-32). Ciudad Villa María: Eduvim.
- Bahía, L. (2018). Tempestad sanitaria: la salud bajo ataque. *Revista Soberanía Sanitaria*. Año 2: 26-32
- Barbieri, T. (1993). Sobre la categoría género: una introducción teórico-metodológica. *Debates en Sociología*. Núm. 18: 145-169.
- Barrancos, D. (2015). Género, sociedad e historiografía. *Cuadernos del Ciesal*. Año 14: 83-100.
- Barrancos, D., Guy, D. y Valobra, A. (Comps.). (2014). *Moralidades y comportamientos sexuales Argentina (1880-2011)*. Buenos Aires: Biblos.
- Becerra, M. (2011). Ciudadanía Femenina y Maternidad en los Inicios del Siglo XX: las dos caras de la moneda. *Revista Normadías*. Núm. 14: 59-77.
- Bellucci, M (2014). *Historia de una desobediencia. Aborto y feminismo*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- Biernat, C. y Ramacciotti, K. (2011). La protección a la maternidad de las trabajadoras en Argentina: aspectos legales y administrativos en la primera mitad del siglo XX. *História, Ciências, Saúde*. Vol. 18: 153-177.
- Borón, A. (2014). *Las vicisitudes históricas del liberalismo*. En A. Borón y F. Lizárraga (Comps.). *El liberalismo en su laberinto. Renovación y límites en la obra de John Rawls* (pp. 15-40). Buenos Aires: Luxemburg.
- Botana, N. (1994). *El orden conservador*. Buenos Aires: Edhasa.
- Brown, J. (2020). Del margen al centro. De la construcción del aborto como un problema social al aborto como un derecho (1983-2018). *Cuestiones de sociología*. Núm. 22: e095.
- De Benoist, A. (1979). *La nueva derecha*. Buenos Aires: Planeta. Colección Tablero.
- Fellitti, K. (2010). Sexualidad y reproducción en la agenda feminista de la segunda ola en la Argentina (1970-1986). *Estudios Sociológicos XXVIII*. Vol. 28, Núm. 84: 791-812.
- Fellitti, K. (2021). Ya es ley: antecedentes y desafíos de la legalización del aborto en la Argentina. *Cahiers des Ameriques Latines*. Núm. 95: 7-15.
- Figari, C. (2009). *Eróticas de la desidencia en América Latina. Brasil XVII al XX*. Buenos Aires: Fundación Centro de Integración. Comunicación Cultura y Sociedad - CLACSO.
- Fraser, N. (2015). *Fortunas del feminismo: Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal*. Buenos Aires: Traficantes de Sueños.
- García, M. P. (2020). Una ola feminista recorre el mundo. *Revista oleada, revista digital de Mala Junta*. 15-25.
- Grammático, K. (2000). *Obreras, prostitutas y mal venéreo*. En V. Pita y AA.VV. (Dir.). *Historia de las Mujeres en Argentina, siglo XX* (pp. 96-117). Buenos Aires: Taurus.
- Hayek, F. (2007). *Camino a la servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.
- Iglesias, E. y Lucca, J. (2020). *La persistencia de la derecha argentina: Cambiemos, 2015-2019*. En E. Iglesias y J. Lucca (Comps.). *La persistencia en la Argentina de Cambiemos* (pp. 1-9). Rosario: UNR Editora.
- Jelin, E. (1997). Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. *Ágora: Cuadernos de estudios políticos*. Año 3, Núm. 7: 189-204.
- Levin, S. (2020). *Políticas públicas y derechos sociales en la provincia de Santa Fe en tiempos de "Cambiemos"*. En E. Iglesias y J. Lucca (Comps.). *La persistencia en la Argentina de Cambiemos (98-109)*. Rosario: UNR Editora.
- Morresi, S. (2008). *La nueva derecha argentina*. Los Polvorines: UNGS.
- Naveda, A. (2014). *Liberalismo y desigualdades sociales: ¿justicia o compensación?* En A. Borón y F. Lizárraga (Comp.). *El liberalismo en su laberinto. Renovación y límites en la obra de John Rawls (183-204)*. Buenos Aires: Luxemburgo

- Nari, M. (1995). Feminismo y diferencia sexual: análisis de la Encuesta feminista Argentina de 1919. *Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires*. Disponible en: http://ravignanidigital.com.ar/_bol_ravig/n12/n12a03.pdf
- Nari, M. (2004). *Políticas de maternidad y maternalismo político. Buenos Aires (1890 -1940)*. Buenos Aires: Biblos.
- Rovetto, F. (2019). *Cuando sube la marea feminista: resistencias y disputas de sentido en tiempos macristas*. En E. Iglesias y J. Lucca (Comp.). *La Argentina de Cambiemos* (pp. 85-102). Rosario: UNR Editora.
- Scrutton, R. (1991). La actitud conservadora. *Estudios Públicos*. Núm. 44: 1-16.
- Sosa, R. y Vera, S. (2020). *Las políticas públicas del macrismo interrogadas por la economía feminista: crisis, producción de sentidos y producción de subjetividad en torno a la economía social y solidaria*. En E. Iglesias y J. Lucca (Comps.). *La persistencia en la Argentina de Cambiemos* (pp. 30-47). Rosario: UNR Editora.
- Tarducci, M. (2018). Escenas claves de la lucha por el derecho al aborto en Argentina. *Salud Colectiva*. 14: 425-432.
- Tobar, F. (2002). *Acceso a los Medicamentos en Argentina: Diagnóstico y alternativas*. Buenos Aires: CEDES. Serie seminarios salud y política pública.
- Venticinque, V. (2023). Las tradiciones, el vínculo negador de los derechos de las mujeres. *Cuadernos del Ciesal*. Núm. 22: 1-19.
- Vommaro, G. (2019). De la construcción partidaria al gobierno: Pro-Cambiemos y los límites del ‘Giro a la derecha’ en Argentina. *Colombia Internacional*. (99): 91-129.
- Von Beyme, K. (1985). El conservadurismo. *Revista de Estudios Políticos*. Núm. 43: 7-44.



RESEÑA DE LIBRO

Book Review



RESEÑA DE LIBRO

Book Reviews

TÍTULO

Nuevos derechos: Infraestructura del Cuidado en Argentina y América Latina.

Conceptualización, brechas, inversión y políticas

Roxana Mazzola (Comp.).

Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2023.

(Primera Edición, 319 páginas, ISBN 978-987-8267-61-6).

Roxana Mazzola (Comp.). *New rights: Care Infrastructure in Argentina and Latin America. Conceptualization, gaps, investment and policies.*

Buenos Aires: Editorial Prometeo, 2023, 319 pages.

Por Jessica Fajardo Carrillo*

Fecha de Recepción: 15 de marzo de 2024.

Fecha de Aceptación: 09 de diciembre de 2024.

Palabras clave: *Infraestructura del Cuidado, Políticas Públicas, Brecha de Género, Inversión en Obra Pública, Trabajo de Cuidados.*

Keywords: *Care Infrastructure, Public Policies, Gender Gap, Investment in Public Constructions, Care Work.*

* Magíster en Teoría Política y Social por la Universidad de Buenos Aires. Licenciada en Educación con énfasis en Ciencias Sociales por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: jfajardo@flacso.org.ar

Introducción

Roxana Mazzola (2023) compila una serie de producciones académicas sobre la infraestructura del cuidado. Es un libro dotado de una heterogeneidad de perspectivas de autoras/es provenientes de instituciones estatales, organismos internacionales, ONGs e instituciones académicas. Fue coordinado por el Ministerio de Obras Públicas (MOP) de la República Argentina, la Facultad de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina y el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) durante el periodo 2019-2023.

En este caso, decidimos reseñar cada capítulo según las miradas de distintos actores y los aportes conceptuales y metodológicos en materia de políticas públicas, género, trabajo, infancia, discapacidad, juventud, personas mayores y comunidad. Por esta razón, este trabajo no sigue la secuencia de algunos capítulos. Su relevancia radica en pensar la democratización del cuidado desde la inversión pública en infraestructura y hacer frente a las desigualdades estructurales de género, edad, clase y territorio.

La sociedad del cuidado cumple un rol estratégico en el desarrollo igualitario y sostenible de la Argentina. La pandemia del COVID-19 profundizó disparidades y es necesario recapitular políticas transformadoras y de desarrollo igualitario y federal. La infraestructura del cuidado es un desafío para América Latina, ya que existe desigualdad en su provisión y esto se profundiza con las políticas de ajuste. Los servicios de cuidado son mayormente privados, dependen de redes familiares, vinculares y feminizadas. Encontramos aquí un nudo crítico de las desigualdades, pues el cuidado es esencial para la reproducción y el bienestar social.

El cuidado como un derecho humano, universal e inalienable es un eje transversal del texto. Indaga la relación entre la infraestructura, los sistemas integrales de cuidado y su transformación social y cultural. Además,

redefine los conceptos de ciudadanía y democracia al pensar nuevas formas de organización social, basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad.

Miradas del Estado argentino y sus instituciones (2019-2023)

Conceptualización de la infraestructura del cuidado

En el capítulo 1 "Hacia una conceptualización de las Políticas de Infraestructura del cuidado", Mazzola expone su conceptualización. América Latina presenta una desigualdad histórica y persistente en materia de cuidados. La reproducción de la vida y el bienestar contemplan los planos material, económico y emocional. Por esta razón, es importante comprender la planificación urbana desde múltiples miradas y entender que la garantía del derecho al cuidado representa la reconfiguración de los Estados de bienestar.

En la Argentina, la Comisión Interministerial de Cuidados aportó una lectura crítica de la desigualdad. También con un método participativo permitió a distintos actores de la política pública abordar los recursos, las capacidades y las coaliciones destinadas al cuidado. De esta forma, se busca blindar las conquistas en el tiempo y reconocer el rol central del Estado en la organización de la desigualdad social y la reproducción simbólica de las jerarquías sociales. La decisión de los sistemas políticos de situar a los cuidados en el centro, reduce las desigualdades de género y supera el asistencialismo del sistema capitalista.

Las brechas de género son una realidad vivida por las mujeres en la Argentina y la región. Las brechas consisten en la disponibilidad de tiempo, la igualdad de oportunidades, la seguridad y autonomía física. También se centran en los ingresos y las condiciones de trabajo. Para saldarlas, se requiere del compromiso federal, así como de la inversión y sostenibilidad de recursos y estrategias para

la planificación. De esta forma, se impulsan cambios permanentes en el tiempo, pues no es posible proyectar un crecimiento económico sin analizar la deuda de los Estados con las políticas de cuidado.

La obra pública y las brechas de género

En capítulo 2: “El aporte de la obra pública a la reducción de la brecha en los cuidados”, Mazzola y Perrotta trabajan la incidencia de la obra pública en la reducción de las brechas de géneros en cuidados y en la pobreza de tiempo de las mujeres. Para ello, toman cuatro enfoques para conectar con las políticas públicas y fundamentar los sistemas de cuidado. Primero, la economía feminsita pone en el centro la sostenibilidad del bienestar y la reproducción social. Segundo, la sociología piensa la organización social del cuidado, los regímenes fragmentados que existen en Latinoamérica y los actores que intervienen (familias, Estado, mercado y comunidad). Tercero, el derecho al cuidado lo entiende como un derecho universal que debe ser desmercantilizado y reconoce la dignidad y el valor del trabajo. Cuarto, la ética del cuidado observa las relaciones sociales y enfatiza en su dimensión moral y emocional.

Los cuidados en la agenda pública, se debe al avance del movimiento y la academia feminista. En países como Argentina, esto se traduce en conquistas normativas. Con el Programa de Infraestructura del cuidado, el MOP (2019-2023) buscó transformar la organización social del cuidado. Sus acciones se dirigieron a las personas en situación de dependencia y que necesitan ayuda de otras para llevar a cabo sus actividades de la vida cotidiana. Al ser un bien público, necesitó de una asignación anual de presupuesto que permitió la ampliación de su infraestructura.

Las brechas de género se ven en la pobreza del tiempo, cuando no se cuenta con el tiempo suficiente para distribuirlo entre el trabajo remunerado y actividades no productivas (como el descanso o el ocio). Esto se debe a la femi-

nización del cuidado e impacta en la inserción laboral y educativa de las mujeres. Por otro lado, el agua y el saneamiento también inciden en las brechas de género y cuidado. Según la OMS, en el mundo el 64% de las mujeres y el 12% de las niñas y niños se encargan de obtener y tratar el agua. Esta problemática se presenta en las zonas rurales y asentamientos informales. Asegurar la infraestructura del agua, permite el acceso a las mujeres a la educación, al trabajo, a la salud y actividades económicas y comunitarias.

Respecto a la viabilidad y el transporte, vemos que los patrones de movilidad se relacionan con la división sexual del trabajo. La planificación vial asume un sujeto masculino universal y no contempla la movilidad del cuidado. Se desconocen los viajes encadenados, poligonales y que enlazan distintos recorridos, propios de las mujeres.

Las incidencias de las brechas de género y cuidado deben ser atendidas por una infraestructura del cuidado que no es aislada a la sectorial pública

Avances del Programa de Infraestructura del cuidado

En el capítulo 6: “Programa de Infraestructura del Cuidado: el caso del Ministerio de Obras Públicas de Argentina”. Mazzola, Contreras, Aren y Acevedo presentan un informe sobre el programa en mención, ejecutado durante los años 2019-2023. Los factores socioeconómicos inciden en el acceso al cuidado como derecho.

En la Argentina, el 98.6% de los hogares resuelven los cuidados con trabajo no remunerado, el 8.9% acude al mercado, el 3.2% utiliza los servicios comunitarios y el 1% accede a los servicios estatales. Así mismo, las mujeres destinan más horas de trabajo no remunerado al día (6:07 mujeres, 3:30 varones). Vemos una familiarización y feminización de los cuidados de primera infancia, al presentarse una baja tasa de escolaridad en niñas/os menores

de 4 años. Respecto a las adolescencias y juventudes, el 66% cuentan con una privación material y esto afecta la regularidad de sus trayectorias educativas. El 32% de jóvenes entre los 16 y 17 años realizan actividades laborales: las mujeres están sobrerrepresentadas en las labores domésticas y los varones en las productivas. Las consultas sobre consumos problemáticos están referidas a una población de 12 a 29 años y las realizan mayormente mujeres. Por otro lado, las personas que requieren atención médica están asistidas por mujeres. El 21% de la población mayor de 75 años presenta una dependencia básica (13.2% varones, 25.2% mujeres). El cuidado de personas mayores está familiarizado un 77.4% y el 89.2% de los servicios de cuidado son de gestión privada. Frente a la población con discapacidad, en la Argentina representa un 10.2% y sus cuidados también están familiarizados. Luego, entre el 2013-2022 se asistieron 669.339 casos de violencia por motivos de género. El 80% corresponden a mujeres entre 19 y 44 años y la mayoría tienen personas a su cargo.

La crisis de los cuidados es multidimensional y el Estado debe actuar según su complejidad. El Programa de Infraestructura del Cuidado tiene como objetivo ampliar y fortalecer los servicios de cuidado. Durante el 2019 y el 2023 se llevaron adelante 704 obras y proyectos: 462 Centros de Desarrollo Infantil, 26 Espacios para las juventudes, 24 Centros Territoriales Integrales de Políticas de Género y Diversidad, 192 de infraestructura sanitaria y 61 de otras intervenciones. Hasta el año 2023, 563 obras se encontraban vigentes (68% en ejecución y 32% finalizadas) y se proyectaba para el 2030 la generación de 1.800.000 puestos de trabajo. Esto fue un trabajo federal e interinstitucional y que requirió de voluntad política, articulación y coordinación, inversión priorizada, política pública basada en la evidencia y transparencia y control.

Participación y transparencia

En el capítulo 10: "Participación social y transparencia como componentes indispensables en las Políticas de Infraestructura de Cuidado", Mazzola y Conte hablan de la gestión del Estado en la ejecución de la política. Conceptualizan la capacidad estatal, el gobierno abierto y la gestión de resultados. Presentan el Programa de Fortalecimiento Institucional, Transparencia e Integridad (2019-2023) y su vínculo con el Programa de Infraestructura del Cuidado.

Desde este trabajo conjunto se desplegaron las siguientes políticas: la participación ciudadana; la integridad, sustentabilidad y el triple impacto en la contratación de la gestión de la obra pública; y el monitoreo y rendición de cuentas. Las modalidades de participación fueron la información, la consulta, la colaboración y cogestión. También se desplegaron una serie de herramientas de monitoreo y evaluación.

Economía del cuidado

D'Alessandro, Mazzola y Prieto en el capítulo 11: "Economía del cuidado. Infraestructura para cuidar, cuidar para distribuir" demuestran con evidencia cuantitativa los efectos del Programa de Infraestructura del Cuidado frente a la crisis de los cuidados y la disminución de las brechas de género. Se expone una mejora en las condiciones educativas de las mujeres y de autonomía económica. También se estiman las cifras de generación de empleo directo en varones y de empleo indirecto para mujeres.

La infraestructura del cuidado busca reducir las brechas de género, como es la dedicación de las mujeres al trabajo no remunerado. Además, se propone situar en el centro el cuidado de las primeras infancias, para desfamiliarizar su carga y reducir la pobreza de los tiempos. El reconocimiento del valor del cuidado también contribuye a la reducción de

las brechas: el reconocimiento de la canasta de crianza es fundamental para esto.

Los estudios académicos, institucionales y de las organizaciones de la sociedad civil (que a continuación reseñamos), aportan para pensar los sistemas nacionales y una infraestructura para cuidar y que contribuya a la redistribución.

La brecha del cuidado y el cuidado cómo derecho

En el capítulo 5: “Hacia un reconocimiento del derecho al cuidado”, Abrevaya y Cirmi Obón abordan la perspectiva conceptual de la agenda de cuidados en Argentina desde el feminismo y la diversidad, los derechos humanos y la justicia social. Definen la “democracia del cuidado”, un derecho que significa un compromiso con la democracia.

Desde la Mesa Interministerial de Políticas de Cuidado (MIPC) (2019-2023), se construyó un documento teórico que se sintetiza en este capítulo. El Estado cumple un rol central con la generación de políticas públicas focalizadas en primeras infancias, personas mayores, personas con discapacidad que requieren apoyo y personas que dependen de cuidados. Desde la perspectiva feminista se entiende la familiarización y feminización del cuidado como un efecto de la división sexual del trabajo y de la desigualdad. Esta problemática social afecta poblaciones vulnerables como: personas LGBTIQ+, mujeres con discapacidad y migrantes. Además, generan diferencias de clase.

El Estado debe salir de la lógica asistencial y subsidiaria, que feminizan y precarizan los cuidados. En la Argentina el concepto de cuidado tuvo un desarrollo histórico en dos etapas. En la primera, se observa en la voluntad del Estado de definir la educación como un sistema universal. En la segunda, se ve en la universalización del sistema de salud con seguros sociales de cuidado. Durante décadas estos servicios han sido sectorizados, ante la debili-

dad institucional de la década de 1990 y del gobierno del Pro (2015-2019).

El documento retoma el concepto de “cuidadoriado” de Durán. Visibilizan la riqueza invisible de los cuidados, desde la obligación ética con el otro. Dicha noción permite referir la dimensión sociológica, política y económica de la población que ejerce cuidado. Es un colectivo con una identidad propia y con la capacidad de agenciar la lucha por el derecho a cuidar (o no) y a recibir cuidados. Se plantea el interrogante si se rige por lazos afectivos o porque estructuralmente falta alguien que cuide. El “cuidadoriado” supone un sistema económico que pone la sostenibilidad de la vida en el centro y replantea la distribución de la riqueza.

Desde la MIPC se impulsaron una serie de acciones en beneficio de la población objetivo: prórrogas de los Certificados Únicos de Discapacidad (CUD), formación de cuidadores domiciliarios, ampliación de infraestructura de Centros de Desarrollo Infantil (CDI), entre otras líneas de trabajo y proyectos.

Miradas de organismos internacionales y ONGs

Cuidado e infancias

Aulicino, Beccaria y Waisgrais presentan el capítulo 3: “Brechas en infraestructura del cuidado: intersección entre género e infancia”. Allí conceptualizan el cuidado como las actividades, regulaciones y políticas que proporcionan bienestar y permiten la reproducción de la vida cotidiana. Reconocen el tiempo, el dinero y los servicios como pilares y toman la teoría del diamante del cuidado de Razavi para abordar los actores que intervienen en la organización social del cuidado (Estado, familias, mercado y comunidad).

Revelan el vínculo entre la disponibilidad de recursos de las personas responsables del cuidado con el bienestar de las infancias. La falta de oferta pública impacta en el mercado

laboral y en las mujeres. La baja tasa de ocupación muestra la sobrerrepresentación de las mujeres en empleos no registrados y la brecha salarial. Igualmente, evidencia la tasa de pobreza monetaria infantil en hogares monoparentales (de madres solteras).

En la Argentina, los servicios de educación y cuidado están fragmentados. Los espacios de primeras infancias no son gratuitos (en su mayoría), no están cerca de sus casas y no cuentan con accesibilidad. Eso deviene en un cuidado inadecuado que no pueden acceder a la oferta privada. En consecuencia, estamos ante la brecha de infraestructura del cuidado.

La calidad del cuidado es fundamental en la atención a las primeras infancias. Es necesario un piso mínimo según factores universales de crianza y desarrollo, sin desconocer sus particularidades contextuales y culturales. Para ello, deben tomarse las dimensiones estructurales, de procesos y de resultados en un sistema integral que permita a las familias tener el tiempo, el dinero, los servicios e infraestructura necesarios para cuidar.

Cuidado, empleo y condiciones de trabajo

En el capítulo 4: "Impacto de la infraestructura del cuidado en el empleo y en las condiciones de trabajo", López Mourelo y Yance trabajan la importancia económica del cuidado. En Argentina, el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado representa el 15.9% del Producto Bruto Interno (PBI) y el 86% de sus trabajadoras/os son mujeres.

El Estado debe promover una distribución justa de la responsabilidad del cuidado y garantizar: primero, el reconocimiento del valor del cuidado para la economía, el mercado del trabajo, el crecimiento de la población y el sostenimiento de la vida; segundo, la disponibilidad de servicios gratuitos de cuidado; tercero, fomentar la redistribución de la responsabilidad del cuidado; cuarto, atender las

condiciones del trabajo de cuidados; y quinto, construir una representación del cuidado.

La profesionalización y certificación del trabajo de cuidados, reduce la pobreza en hogares y fortalece los sistemas de protección social. Bajo un hipotético escenario de inversión en la economía del cuidado, para el 2035 se generarían 299 millones de empleos formales de cuidado directo e indirecto. A nivel global, la inversión anual, progresiva y sostenible representaría el 4.2% del PBI con una recaudación fiscal de 3.2%.

El Gobierno Nacional argentino (2019-2023) caracterizó los servicios en educación, salud y cuidados de larga duración. Luego, identificó los déficits existentes en cobertura, calidad y las condiciones del trabajo. Con base a este diagnóstico se definió una inversión en obra pública y se evaluó los impactos en la generación de empleo. Esto reduciría la brecha de géneros al aumentar el bienestar de quienes reciben cuidados, crear puestos de trabajo digno, reducir y redistribuir las horas de trabajo no remunerado y habilitar la inserción laboral de las mujeres.

Es necesario construir un lazo de confianza entre la sociedad y las instituciones con la universalidad, la calidad y profesionalización de los servicios de cuidados. De este modo, se desfamiliariza y desfeminiza la responsabilidad sobre el bienestar de las personas dependientes. Sin embargo, transformar estas percepciones morales requiere de un tiempo.

La infraestructura del cuidado también abarca el acceso a los servicios básicos como el agua. La inversión en ello, alivia a las mujeres (de las zonas rurales y asentamientos) del tiempo empleado para garantizar la provisión. Lo anterior implica una nueva configuración urbanística del cuidado.

Miradas académicas

Cuidado y juventudes

En el capítulo 7: “Juventudes, género y cuidados. Aportes sobre la participación en el diseño y desarrollo de políticas de infraestructura del cuidado” Vommaro y Scavino Solari, caracterizan el lugar de las juventudes. Es un proceso situado que redefine el concepto de cuidado.

La movilidad urbana es afectada por la división sexual del trabajo. En el cuerpo, la casa, el barrio y la ciudad se ven las distintas escalas de la injusticia de género y territoriales. Según el urbanismo feminista, se debe tomar un enfoque transversal y horizontal en la planificación urbana y que abarque las dimensiones de: proximidad, diversidad, autonomía, vitalidad y representatividad. Para ello, se requiere la participación democrática de las juventudes.

Las poblaciones con menores niveles de ingreso presentan mayor incidencia en las situaciones de dependencia y de enfermedades agudas y crónicas en personas mayores. Las juventudes juegan un papel importante ante estas situaciones. Cuidan en contextos de desigualdad. En América Latina y el Caribe el 21% de las juventudes no tienen empleos registrados y se dedican al cuidado (la mayoría mujeres). Las juventudes experimentan la desigualdad de una forma particular según su subjetividad, individuación y subjetivación social.

Las juventudes “ni ni” (no estudian ni trabajan), son identidades sociales desacreditadas y representan desigualdades sociales. En la región el 55% de las juventudes “ni ni” están al cuidado de infancias y/o personas mayores. El 95.4% son mujeres y el 28% corresponden a jóvenes afrodescendientes. La política pública debe resolver esta problemática desde las dimensiones procesual y relacional. Así se atienden las condiciones contextuales, vinculares y materiales y se rompe con el enfoque adultocéntrico y estadocéntrico. La perspec-

tiva generacional permite la participación de las juventudes en las políticas públicas y en legislaciones transversales que conciban la diversidad y el reconocimiento del trabajo de cuidados.

Discapacidad y cuidados

En el capítulo 9: “Derecho al cuidado, ciudades y personas con discapacidad”, Venturiello trabaja la discapacidad como categoría social. Si bien la Argentina dispone de un marco normativo para la accesibilidad universal y los apoyos de la vida diaria, hay complejidades en los distintos modos de recibir cuidados que impiden el goce pleno de derechos.

La espacialidad de las ciudades son entornos discapacitantes. Como concepto, la discapacidad surge de la expulsión del sistema productivo. En el entramado urbano existen murallas que impiden habitar y apropiarse del espacio y dónde prevalece la dominación de clase y los cuerpos expulsados del ámbito productivo. Se evidencian relaciones de dominación que señalan a las personas como “improductivas”.

En la Argentina del siglo XIX se instala una mirada higienista y desde el modelo médico sobre la discapacidad (y que sigue reproduciéndose). En la década de 1970, la discapacidad emerge como sujeto político y disputa el espacio público. Desde allí se plantean interrogantes sobre cómo se da la experiencia corporal en interacción con otras/os. Las personas con discapacidad viven y perciben problemas como la falta de medios para ingresar o salir de lugares, los altos costos en traslados particulares, el maltrato y la negativa para viajar en transporte público, entre otras situaciones de discriminación.

El derecho al cuidado de personas con discapacidad, conlleva el derecho a la ciudad. Bajo los marcos normativos vigentes, el cuidado es limitante, se sostiene por las familias y tiene un enfoque terapéutico. Además, el sistema de prestaciones básicas de habilitación

y rehabilitación es ambiguo en la responsabilidad estatal, de obras sociales o prepagadas.

Existen acciones políticas como la formación de cuidadores domiciliarios, el sistema de prestaciones básicas, la ley de salud mental y la regulación del trabajo en casas particulares. También vemos la experiencia del Movimiento de Vida Independiente que promueve un proyecto de ley de acompañantes para la vida independiente.

Cuidado y personas mayores

En el capítulo 8: “Infraestructura del cuidado para personas mayores”, Ceminari habla del lugar de las personas mayores en el entramado de cuidados. En el 2017 la Argentina ratifica la “Convención Interamericana sobre Derechos Humanos de las Personas Mayores” (OEA, 2015). Pese a ello, la crisis de los cuidados demostró la vulnerabilidad que viven las personas mayores. El envejecimiento poblacional en la región, el aumento de la expectativa de vida y la baja tasa de natalidad, son un logro y desafío para las políticas públicas. Es necesario tomar el enfoque gerontológico para pensar sistemas integrales de cuidados.

La pandemia del COVID-19 obligó a replantearse los cuidados de una sociedad envejecida, pues prolongar la expectativa de vida no implica su calidad. Existe una fragilización y dependencia, especialmente en personas mayores. Esto proyecta un incremento en la necesidad de cuidado de la población mayor. Incluso se prevé que se invertirá respecto a las necesidades de cuidados en infancias.

En América Latina vemos una tradición familiarista en cuidados de personas mayores y que recae en las mujeres. Se traduce en un sistema dual de cuidados: mercantilizado para los estratos medios y altos y familiarizado para los sectores vulnerables. El déficit refuerza el sistema de desigualdades en familias monoparentales (encabezadas por mujeres). Politizar el cuidado de personas mayores implica desmo-

ralizar y romper la obligación familiar y femenina de atenderlo.

Los servicios de cuidado deben contemplar actividades avanzadas, instrumentales y básicas para la vida diaria. También los cuidados a largo plazo con atención residencial o a domicilio, centros de día, prestaciones económicas, apoyo telefónico y programas de prevención y promoción de autonomía. Se debe superar la precarización, flexibilización y desvalorización del trabajo de cuidados. La oferta pública debe ir integrada a las leyes y políticas, un marco normativo efectivo y que resuelva los bajos niveles de institucionalidad.

Cuidados comunitarios

En el capítulo 12: “Cuidados comunitarios e infraestructura del Cuidado. Aportes para su visibilización”, Bathyány, Martelotte, Marcheroni, Perrota y Rulli ofrecen una revisión bibliográfica para visibilizar los cuidados comunitarios en la infraestructura del cuidado. Con la precarización laboral vino el trabajo de la economía popular y las estrategias de cuidados comunitarios. Son actividades (directas o indirectas) y trabajos, que mediante la organización colectiva, atienden las necesidades de las comunidades y los territorios de manera situada. Se relacionan con formas eco-sociales, los recursos y la vida humana y tienen efectos materiales, emocionales y económicos.

Los cuidados comunitarios construyen modelos de gestión territorial ante la ausencia del Estado y alrededor cuatro dimensiones: cultural; desde el carácter colectivo; de la concepción ampliada de los receptores de cuidados; y de los territorios.

La infraestructura del cuidado incluye la infraestructura social, aquellas personas que brindan cuidados. Sin infraestructura, los cuidados comunitarios son más agotadores y afecta la calidad de los servicios. Los cuidados comunitarios es la infraestructura de la vida cotidiana y comprende la provisión universal a personas con dependencia e incorporación de

actividades domésticas al entramado colectivo. Las mujeres son un actor político que disputa el derecho a la ciudad desde la materialidad de los territorios, la gestión de lo político y la dimensión cultural y simbólica.

Los espacios de cuidado comunitario atraviesan problemas de sostenibilidad por la falta de infraestructura y requieren de una articulación con el Estado para garantizar los servicios para su funcionamiento y dónde la comunidad sea el principal actor.

Conclusiones

Una política pública comprometida con el bienestar y la sostenibilidad de la vida, promueve la corresponsabilidad social en la provisión de cuidados. También garantiza su profesionalización y mejora sus condiciones de trabajo. La pandemia del COVID-19 demostró la interdependencia del cuidado

con la economía del mercado y el desarrollo productivo.

La sobrecarga de las tareas de cuidado reduce la posibilidad a las mujeres de desarrollarse profesionalmente y personalmente. Es imprescindible la presencia del Estado en la atención a las primeras infancias, las juventudes, diversidades, personas con discapacidad y personas mayores. Igualmente, es necesaria la construcción colectiva de políticas públicas que pongan a la democracia y la justicia social en el centro de la discusión.

Actualmente, nos encontramos con una retracción drástica del Estado y que agrava la crisis de los cuidados. La desarticulación institucional impide garantizar su acceso universal. Es momento de sistematizar y defender los avances respecto a la infraestructura del cuidado y visibilizar su lugar en la distribución del ingreso y la equidad de género y en el mercado de trabajo.

Sobre los Autores

Note on Contributors

GABRIELA CONSTANZA ARRIAGADA es Licenciada en Filosofía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Science en Filosofía y Ética de la Universidad de Edimburgo. PhD in Philosophy, especializada en Éticas Aplicadas por la Universidad de Leeds, Inglaterra. Actualmente, se desempeña como profesora asistente de Ética de IA y Datos, en doble nombramiento para el Instituto de Éticas Aplicadas y el Instituto de Ingeniería Matemática y Computacional. Investigadora joven del Centro Nacional de Inteligencia Artificial (CENIA), Chile y Latin-American Lead para la World Ethical Data Foundation. Ha participado en consultas expertas por parte de UNESCO para el desarrollo de directrices éticas para las neurotecnologías y como experta en las mesas de discusión de la Comisión de Futuro del Senado Chileno para la promulgación de la primera Ley sobre IA en dicho país.

GERMÁN BEBER es Licenciado en Ciencia Política por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Tesista del Doctorado en Ciencias Sociales y Maestrando en Evaluación de Políticas Públicas por la misma institución. Investigador del Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (IIJ-UNAM/OEA). Coordinador Académico de la Licenciatura en Trabajo Social y de la Licenciatura en Ciencia Política de la Cohorte Gualguaychú (FTS-UNER). Docente de grado y pregrado en temas vinculados a la planificación social, evaluación de políticas públicas y política comparada. Director del Grupo de Estudios Interdisciplinarios sobre Tecnologías, Política y Sociedad (UNER). Co-Chair de EvalYouth Argentina (2025-2026). Miembro de Red Argentina de Evaluación y de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública. Cuenta con experiencia en proyectos vinculados a la planificación y e-

luación en el sector público; gestión educativa; como consultor y asesor político; y como capacitador de agentes de la administración pública a nivel local, provincial y nacional.

GRACIELA IRMA BENSUSÁN AREOUS es Licenciada en derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestra y doctora en Ciencia Política por la FCPyS de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Se desempeña como profesora-investigadora de tiempo completo de la UAM y de tiempo parcial de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Asimismo, es Investigadora Nacional Emérita del Sistema Nacional de Investigadores (SECIHTI) de México.

JOSÉ ALBERTO BONIFACIO es Doctor en Política y Gobierno por la Universidad Católica de Córdoba (UCC). Certificado Europeo de Estudios Avanzados en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG). Master en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset (IUOG-UCM). Licenciado en Ciencia Política por la Universidad del Salvador (USAL). Director de la Maestría en Auditoría y Control Gubernamental Internacional y Subdirector de la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA), en las cuales es profesor de Estado y Políticas Públicas, y Tecnologías de gestión pública, respectivamente. Profesor de Políticas y herramientas de gestión pública en la Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Argentina, de Diseño y Gestión de políticas públicas en la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Entre Ríos (FTS-UNER) y de Administración

pública en la Especialización en Administración y Contabilidad Pública de la Universidad Nacional de Rosario (FCEyE-UNR), de la cual es miembro de la Comisión Académica. Asimismo, es vice Presidente de la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP). Miembro de Consejo Editorial de la *Revista Estado y Políticas Públicas* de FLACSO Argentina. Fue Subsecretario de la Función Pública (Salta) y Subsecretario de Organización y Gestión (Secretaría de la Función Pública de Argentina), Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Director Nacional de Estudios e Investigaciones, Vocal del Directorio y Director del Sistema Nacional Capacitación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), Argentina.

NICOLÁS CAPRIA es Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Maestrando en Sociología Económica en la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM). Se desempeña como docente en las materias Problemas Socioeconómicos Argentinos en la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y Microeconomía 2 en la Universidad Nacional de Avellaneda (UNDAV). Asimismo, forma parte del Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP) de la Universidad Nacional de Moreno (UNM).

MÓNICA CASALET RAVENNA es Doctora en Sociología del Desarrollo por la Universidad de Ginebra, Suiza. Profesora-investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Investigadora Nacional Emérita del Sistema Nacional de Investigadores, SECIHTI, México, e integrante de la Academia Mexicana de Ciencias (AMC).

CAMILA LUCIA CHIRINO es Doctora en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Magister en Alta Dirección Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gas-

set (IUOG), España. Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Integrante de la Fundación Sociudades Digitales. Ha liderado diversos proyectos y actualmente coordina el área de formación. Se desempeña como especialista de planificación e implementación de políticas públicas en innovación en la Secretaría de Innovación, Ciencia y Tecnología de Argentina. Investiga temas vinculados al gobierno abierto y digital. Es coautora del libro *Materia Estado* (2023) y autora de varios documentos académicos, así como artículos de divulgación. Docente del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Argentina, en actividades de formación sobre inteligencia artificial en el sector público y en la Maestría en Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental de la Facultad de Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Ha sido docente de grado por más de 10 años en temas de Administración Pública en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA) y en la Universidad de Palermo (UP).

LEONELA DECCICO es estudiante avanzada de la Licenciatura en Administración en la Universidad de Moreno (UNM), actualmente se encuentra en proceso de escritura de Informe Final de Grado. Ha participado en dos proyectos de investigación en carácter de becaria, vinculados a la administración pública. El primero fue desarrollado en el marco de una beca externa Estímulo a las Vocaciones Científicas (EVC) otorgada por el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN). El segundo proyecto, como becaria interna de la universidad en el Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP) de la Universidad de Moreno (UNM).

MAURICIO IVÁN DUSSAUGE LAGUNA es coordinador de Investigación y profesor-investigador de tiempo completo en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Doctor y Maestro en Ciencia Política por

The London School of Economics and Political Science de Londres, Reino Unido. Maestro en Administración Pública por The Maxwell School of Citizenship and Public Affairs de la Syracuse University de Nueva York, Estados Unidos. Licenciado en Administración Pública por El Colegio de México. Asimismo, es Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, Nivel III, SECIHTI, México.

JESSICA FAJARDO CARRILLO es Licenciada en Educación con énfasis en Ciencias Sociales por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas (Colombia). Magíster en Teoría Política y Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina. Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con lugar de trabajo en el Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL) de FLACSO Argentina. Realiza labores de investigación en el Área de Estado y Políticas Públicas en dicha Facultad. Se desempeña como docente en el Diploma Superior de Organizaciones de la Sociedad Civil de FLACSO sede Argentina. Es educadora popular y referente territorial en un Bachillerato Popular, articulado al movimiento social argentino. Estudia temas de Educación Popular, cuidados, movimientos sociales y políticas públicas.

FERNANDO FILGUEIRAS es Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Juiz de Fora (UFJF), Brasil. Magíster en Ciencia Política por la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Doctor en Ciencia Política por el Instituto Universitario de Investigaciones de Río de Janeiro (IUPERJ). Profesor asociado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Goiás (UFG). Investigador del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq). Investigador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología - Democracia Digital. Profesor del Doctorado

en Políticas Públicas de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP). Investigador del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología - Calidad Gubernamental. Actualmente ocupa el cargo de Director de Innovación e Información Estratégica del Ministerio de Educación de la Nación de Brasil. Entre sus obras más recientes se destaca *Algorithmic Institutionalism - The Changing Rules of Social + Political Life* (Oxford University Press, 2023).

NELSON ENRIQUE FLOREZ VAQUIRO es profesor-Investigador Titular en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Coordina la línea de investigación “*Mercado de trabajo, políticas laborales y políticas de bienestar*” y la Cátedra “*Sociedad y futuro del trabajo ante las transformaciones tecnológicas*” en la misma institución. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNII), Nivel 2, del SECIHTI, México. Es Licenciado en Economía, Maestro en Población y Doctor en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

OSCAR FONTANELLI ESPINOSA es profesor e investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede México. Coordinador académico del Diplomado en Ciencia de Datos para las Ciencias Sociales en dicha casa de estudios de posgrado. Licenciado en Física, maestro y doctor en Ciencias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Investigador del Sistema Nacional de Investigadores (SNII), Nivel 1, del SECIHTI, México.

VERÓNICA GARCÍA ALLEGRONE es Magister en Ciencias Sociales del Trabajo y Licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (FCSoc-UBA). Es Docente-investigadora del Departamento de Ciencias Económicas y Jurídicas de la Universidad Nacional de Moreno

(UNM) en materias relacionadas con historia del pensamiento social y político. Actualmente, desempeña funciones técnicas de promoción de la investigación en la Universidad Nacional de Moreno (UNM).

RIGOBERTO GARCÍA-CONTRERAS es Doctor en Ciencias Económico Administrativas. Maestro en Administración con especialidad en Gestión Organizacional. Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma del Estado de México. Se desempeña como profesor-Investigador de la Escuela Nacional de Estudios Superiores Unidad León de la UNAM. Profesor invitado de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma del Estado de México. Sus líneas de investigación se relacionan con la Gestión de Intangibles, Inteligencia Artificial en Organizaciones y Economía del Conocimiento. Realizó una estancia de investigación en el Laboratorio de Psicología de la Personalidad, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Recibió el Premio: “Excellence in Science and Technology Research Award” por la ASPA Section on Science and Technology in Government (SSTIG). Recibió el premio a mejor ponencia del Capítulo: Gestión del Conocimiento por la Academia de Ciencias Administrativas. Cuenta con publicaciones (artículos y capítulos) en diversas revistas y editoriales nacionales e internacionales. Investigador Asociado del Laboratorio de Innovación Pública e Inteligencia Artificial (I-Lab México). Integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1 (SNII- Secihti).

JUAN GABRIEL JUARA es Licenciado en Sociología por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como analista en la Dirección Nacional de Mercados y Estadística del Ministerio de Turismo de la Nación. Actualmente, se desempeña como analista en Fundar, un *think tank* focalizado en políticas públicas.

MARIANA KUNST es Licenciada en Economía y Magíster en Métodos Cuantitativos para la Gestión y Análisis de Datos por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeñó como coordinadora del Sistema de Información Cultural de la Argentina (SInCA) y como asesora en programas vinculados a las industrias culturales y análisis de información en el Ministerio de Cultura de la Nación. Realizó tareas de investigación relacionadas con empresas y organizaciones del sector cultural desde la Historia Económica. Actualmente es profesora adjunta en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y coordinadora del área de Datos de Fundar, un *think tank* focalizado en políticas públicas.

ANA LOGIUDICE es Licenciada en Sociología, Magíster en Administración Pública y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es profesora titular de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) y docente regular de grado de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA. Asimismo, se ha desempeñado como docente de grado y posgrado en las Universidades Nacionales de La Plata (UNLP), Rosario (UNR), José C. Paz (UNPAZ) y San Martín (UNSAM), entre otras. Desarrolla tareas de investigación en el Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP) de la Universidad Nacional de Moreno (UNM). Integra el claustro de investigadores del Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es autora de artículos sobre políticas públicas, políticas sociales y asistencia social. Se ha desempeñado en la administración pública, en particular como Auditora supervisora en la Dirección General de Desarrollo Social de la Auditoría General de la Ciudad de Buenos Aires.

PAULA LUVINI es Licenciada en Economía por la Universidad de Buenos Aires (UBA). Magíster en Ciencia de Datos por la Universidad de San Andrés (UDESA). Se desempeñó

como analista técnica en el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) y como analista econométrica en el sector privado. Ha realizado asistencias en investigaciones de Data Science aplicadas a problemas sociales. Actualmente, se desempeña como docente de grado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y es Investigadora del área de Datos en Fundar.

AIN MORA es Licenciado en Economía por Facultad de Ciencias Económicas y Estadística de la Universidad Nacional de Rosario (UNR). Actualmente, ha terminado de cursar una Maestría en Economía Política en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede Argentina y el Doctorado en Desarrollo Económico en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Su proyecto de investigación se centra en las ramas de Economía Política y Economía Ecológica, radicado en el Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

JUAN O'FARRELL es economista y doctor en Ciencia Política por la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Magister en Gobernanza y Desarrollo de la Universidad de Sussex (UK). Realizó tareas de investigación y diseño de políticas públicas en para la Cepal, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Institute of Development Studies (IDS) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, entre otras organizaciones. Sus investigaciones recibieron financiamiento de Fulbright, CONICET, Fundar y la Universidad de Columbia (ILAS). Es profesor en la Maestría de Ciencia Política de la de la Universidad Torcuato Di Tella (UTDT). Se especializa en la economía política del desarrollo productivo, la tecnología y la innovación. Actualmente es Investigador del área Planificación Productiva en Fundar.

DANAY QUINTANA NEDELCO es Licenciada en Psicología y Master en Psicología Educativa por la Universidad de La Habana, Cuba. Doctora en Investigación en Ciencias Sociales mención en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) México. Asimismo, se desempeña como coordinadora académica del Diplomado Internacional Procesos Políticos de Políticas Públicas en sociedades digitales. Es investigadora del Sistema Nacional de Investigadores (SNII), Nivel 1, del SECIIHTI, México.

EDGAR A. RUVALCABA-GÓMEZ es Profesor-Investigador en la Universidad de Guadalajara (UDG), adscrito al Departamento de Políticas Públicas y Coordinador de Investigación del Instituto de Investigaciones en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA). Doctor en Derecho, Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), España. Ha realizado investigaciones sobre gobierno abierto, transparencia, participación ciudadana, datos abiertos, gobierno digital, políticas anticorrupción, e inteligencia artificial en el sector público. Ha sido investigador visitante en el Trinity College de Dublín, Irlanda, y en el Center for Technology in Government (CTG) de la Universidad de Albany, Nueva York, Estados Unidos. Miembro del Madrid Institute for Advanced Study (MIAS) como François Chevalier Fellow 2022-2023. Ha sido Profesor Visitante en la UAM. Ha sido Investigador-Consultor para la Open Government Partnership, World Justice Project, entre otras instituciones. Actualmente es Coordinador Nacional de la Red Académica de Gobierno Abierto en México, y Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I en México. Investigador del Colegio de Jalisco en el marco del proyecto “Estancias Posdoctorales por México” de la Se-

cretaría de Ciencia, Humanidades, Tecnología e Innovación (Secihti).

ANTONELLA SANTIN es Licenciada en Trabajo Social por la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM). Se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Es Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) con sede en el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR). Perteneció al Grupo de Investigación Desarrollo Regional y Economía Social (DRyES). Asimismo, se desempeña como docente de nivel secundario en modalidad de adultos.

MARTINA SAUDINO es Licenciada en Ciencia Política de la Universidad del Salvador (USAL). Magister en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Doctoranda en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Se desempeña como docente-investigadora de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) en el Departamento de Ciencias Económicas y Jurídicas y en el Centro de Estudios de Gobierno y Políticas Públicas (CEGOPP) de la Universidad Nacional de Moreno (UNM) en materias relacionadas con organizaciones y políticas públicas. Actualmente, se desempeña laboralmente en el Ministerio de Transformación y Desregulación del Estado de la Nación.

DAVID VALLE-CRUZ es Licenciado en Ingeniería en Computación, Magister en Informática y Doctor en Ciencias Económico-Administrativas por la Universidad Autónoma del Estado de México. Es integrante del Sistema Nacional de Investigadores Nivel 1, en México. Su investigación se enfoca en la aplicación de la inteligencia artificial y la ciencia de datos para la toma de decisiones estratégicas. Ha realizado estancias de investigación en el Centro para la Tecnología en el Gobierno de la Universidad Estatal de Nueva York (SUNY) en Albany, y en el Labora-

torio de Ciencias de la Computación y Sistemas Multiagentes del CINVESTAV en Guadalajara, México. Sus publicaciones científicas aparecen en revistas internacionales de prestigio como *Government Information Quarterly*, *Cognitive Computation*, *Information Polity*, *International Review of Administrative Sciences*, *Public Policy and Administration*, *International Journal of Public Sector Management*, y *International Public Management Journal*. Asimismo, ha contribuido en editoriales como Oxford University Press, Springer e IGI Global. En el año 2024 fue incluido en el top 2% de los mejores científicos del mundo, de acuerdo con el *ranking* realizado por la Universidad de Stanford y el Elsevier.

VALERIA VENTICINQUE ES Licenciada en Ciencia Política y Doctora en Ciencia Política por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (UNR). Diploma franco-mexicano: La perspectiva de género aplicada a la defensa de los derechos de las mujeres víctimas de violencias de la Universidad Nacional Autónoma de México. Posdoctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Docente e Investigadora de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral (UNL) y de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Rosario (UNR).

DANIEL YANKELEVICH es informático, PhD de la Universidad de Pisa, Italia. Realizó su postdoctorado en Carolina del Norte, Estados Unidos. Docente-universitario con más de 20 años de trayectoria e investigador con más de 35 publicaciones técnicas. Se desempeñó en el ámbito privado, como fundador y socio en empresas de tecnología. Actualmente es director en Practia e investigador principal del área de Datos de Fundar, un *think tank* focalizado en políticas públicas.

Convocatoria

NÚMERO VEINTICINCO

Dossier: Evaluación de Políticas Públicas y Fortalecimiento de la Democracia.

Coordinador: Nerio Neirotti.

La evaluación de políticas públicas en la región latinoamericana y en el Caribe ha avanzado notablemente a partir de la década de 1990. Dan cuenta de ello el incremento y la calidad de las prácticas evaluativas, el desarrollo teórico y metodológico del campo transdisciplinar de la evaluación, el aumento y la consolidación de estructuras y capacidades gubernamentales, el crecimiento de espacios académicos de formación, el proceso de profesionalización creciente y la proliferación de redes nacionales y regionales.

Desde el punto de vista de las capacidades de los gobiernos de la región, se observa que se han desarrollado distintas estructuras institucionales, sean de carácter comprehensivo (sistemas nacionales de evaluación) o referidas a sectores específicos; algunas ligadas al presupuesto y otras articuladas con la planificación. De los sectores en los que tradicionalmente se llevaban a cabo evaluaciones, tales como economía, salud y educación, entre otros, se ha extendido la atención hacia nuevas áreas como las de pobreza e inclusión social, ambiente, género y cuestiones indígenas. A su vez, se han desarrollado sistemas de información para brindar insumos a las evaluaciones, se ha incrementado la capacitación al interior del Estado y se han abierto canales de difusión pública sobre las políticas orientados a la ciudadanía.

En cuanto al conocimiento y las capacidades de los evaluadores, se podría hablar de avances progresivos, contando con el desarrollo metodológico y teórico al comienzo, el fortalecimiento de las herramientas de gestión de las evaluaciones posteriormente, para seguir luego con la articulación entre los aspectos técnicos y los políticos, y el incremento de la capacidad comunicativa. Ha sido muy destacable la proliferación de ofertas de formación en evaluación surgidas desde universidades e institutos de educación superior, así como la creación y consolidación de redes profesionales de evaluadores a nivel nacional y regional, todo lo cual, junto con el crecimiento de la función en el sector gubernamental, ha contribuido a generar verdaderos ecosistemas nacionales de evaluación. Sin embargo, estos ecosistemas no cuentan en general con una coordinación adecuada y está presente el interrogante de cuán articuladas están las prácticas evaluativas con la toma de decisiones de los gobiernos y de cuán transparentes son las evaluaciones. En nuestros días, también cobra vigencia la pregunta sobre

el real uso de éstas, tanto en el nivel general de dirección estratégica de las políticas públicas como en los niveles programáticos e institucionales específicos (escuelas, hospitales, etcétera), lo cual supone un despliegue de líneas de acción tendientes a la apropiación de los conocimientos y recomendaciones evaluativas por quienes son involucrados, tanto del Estado como de la sociedad civil.

Por último, en cuanto a la concepción de la evaluación, se ha pasado de tomar esta función como tarea de fiscalización de carácter punitivo, a considerarla una instancia de aprendizaje que facilita la responsabilización. También se ha dado un considerable avance en relación con la finalidad de evaluación, inicialmente dirigida sólo a los resultados programáticos, y luego orientada cada vez más por la perspectiva de derechos. Se ha difundido la evaluación participativa, que propugna una producción democrática de conocimiento y que incluye las distintas voces de los actores involucrados. Más aún, con la inquietud de superar las visiones tecnocráticas, diversos sectores profesionales y académicos trabajan actualmente sobre la búsqueda de una evaluación con pensamiento propio de la región, a la que se le da diversos nombres, tales como evaluación contrahegemónica o evaluación decolonial.

En esta línea, desde hace tiempo, ha emergido la inquietud por una evaluación al servicio del fortalecimiento de la democracia. Desde esta perspectiva, se considera que la evaluación de las políticas públicas no sólo es un mecanismo para mejorar la gestión, optimizar recursos y ampliar la eficacia administrativa. Se entiende que, desde la evaluación, se debe promover la ampliación de derechos, proveer de mayor transparencia a las políticas, generar una distribución equitativa de conocimientos sobre las mismas, fortalecer la participación ciudadana, incluir las voces de los sectores más postergados y dinamizar la deliberación pública. De este modo, se contribuye de manera decisiva a la construcción de una sociedad más justa y democrática y aumenta la legitimidad de las decisiones gubernamentales.

La Revista Estado y Políticas Públicas de FLACSO Argentina invita a la presentación de artículos de investigación inéditos que exploren y analicen desde diversas perspectivas, distintos modos a través de los cuales la evaluación fortalece la democracia. A tal fin resultará de gran utilidad el aporte de estudios teóricos y metodológicos, presentación de casos y estudios comparativos, así como análisis sobre procesos de desarrollo de las evaluaciones, estructuras y capacidades, y la exposición de herramientas diversas que apunten a enriquecer la perspectiva democrática.

De modo ilustrativo, se presentan algunos ejes (el listado no es exhaustivo) que podrán tomarse en cuenta:

- Desarrollos teóricos y metodológicos que brinden ideas y herramientas para la evaluación al servicio de la democracia.
- Estudios sobre mejora institucional como producto de las evaluaciones basadas en evidencia, incluyendo el aprendizaje de las organizaciones, innovaciones, gobierno abierto e incremento de calidad de las políticas.
- Avances de los diálogos entre políticos, profesionales y académicos, que favorezcan el apoyo, la continuidad y el uso de las evaluaciones, lo cual –junto con el involucramiento de los destinatarios y las organizaciones de la sociedad civil

en las evaluaciones— las fortalece al brindar a sus recomendaciones mayores márgenes de viabilidad y sostenibilidad.

- Experiencias significativas de aplicación y uso de las evaluaciones en los distintos niveles del Estado y espacios de la sociedad civil, incluyendo el apoyo de los evaluadores en la generación de capacidades instaladas para la aplicación de mejoras.
- Trabajos referidos a la cuestión de la transparencia, el acceso a la información sobre evaluaciones y la rendición de cuentas de los agentes públicos con base en evaluaciones.
- Análisis sobre el fortalecimiento de la participación ciudadana, ya se trate de la inclusión de actores diversos en la producción evaluativa, como de la participación en consultas o el acceso a la información clara, fortaleciendo el debate y el involucramiento en la toma de decisiones, así como la vigilancia pública sobre el cumplimiento de compromisos gubernamentales.
- Reflexiones sobre la contribución de la evaluación a la legitimidad democrática, entendiendo que cuando la evaluación es transparente y participativa, las políticas implementadas ganan legitimidad, ya que se perciben como fruto de un proceso inclusivo y de fortalecimiento del Estado de derecho.

Fecha límite para enviar los artículos de investigación: 01 de junio de 2025.

Para enviar las contribuciones:

revistaeypp@flacso.org.ar

Para más información, véase:

Revista Estado y Políticas Públicas - FLACSO Argentina

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, como iniciativa del Dr. Daniel García Delgado, 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**, **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
Cristina Ruiz del Ferrier (Dir. y 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
Página WEB: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/>





FLACSO ARGENTINA

Área Estado y Políticas Públicas

Programa Gestión del Conocimiento

Facultad
Latinoamericana de
Ciencias Sociales.
Sede Argentina.
Área Estado y
Políticas Públicas.

Presentación

El Programa Gestión del Conocimiento pertenece al Área Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede Académica Argentina. 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



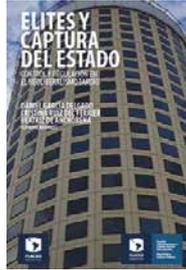
Documento de Trabajo Núm. X

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



ELITIS 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



DEMOCRACIAS CONDICIONADAS. Riesgos y oportunidades en un cambio del orden mundial
GARCÍA DELGADO, Daniel, CASALIS, Alejandro
Agosto de 2023

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO– Argentina

Valentina Delich (Directora).

Área Estado y Políticas Públicas

Alejandro Casalis (Coordinador).

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

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 entrecorilladas y sin cursivas. Las citas que exceden los 4 renglones de extensión total deberán redactarse en un párrafo aparte, sin entrecorillado, 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: Instituti 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
- 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
Teléfono: (54) (11) 5238-9361
Página WEB: <https://revistaeypp.flacso.org.ar>



